جـــامعة اليرموك
كليـــة القـــــانون
قسم القانون العام




# رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في تأديب الموظف العام

"دراسة مقارنة"

# Control of the Administrative Court on the Principle of Proportionality in the Public Employee Discipline

"A Comparative Study"



إعداد

**فهد إسماعيل العيسى**

إشراف

**الأستاذ الدكتور كرّيم كشاكش**

التخصص: القانون الإداري

2014

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ ٱقۡرَأۡ بِٱسۡمِ رَبِّكَ ٱلَّذِي خَلَقَ ١ خَلَقَ ٱلۡإِنسَٰنَ مِنۡ عَلَقٍ
٢ ٱقۡرَأۡ وَرَبُّكَ ٱلۡأَكۡرَمُ ٣ ٱلَّذِي عَلَّمَ بِٱلۡقَلَمِ ٤ عَلَّمَ
ٱلۡإِنسَٰنَ مَا لَمۡ يَعۡلَمۡ ٥ ﴾

صدق الله العظيم

**(سورة العلق: 1-5)**

## تفويض

أنا الطالب **فهد إسماعيل العيسى** أفوض جامعة اليرموك بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ "**رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في تأديب الموظف العام: دراسة مقارنة**" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: فهد إسماعيل العيسى

التوقيع:

التاريخ: / /2014م

# رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في تأديب الموظف العام

**"دراسة مقارنة"**

إعداد

**فهد إسماعيل العيسى**

بكالوريوس شريعة، جامعة أم القرى، 2004

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري في جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

وافق عليها

أ.د. كريم كشاكش ........................................ مشرفاً ورئيساً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

أ. د. سليمان سليم بطارسة........................................ عضواً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

د. بسام محمد أبو رميلة........................................ عضواً

أستاذ مشارك في القانون الإداري، جامعة جدارا

تاريخ المناقشة

2014/6/18

# الإهـــداء

إلى والديّ العزيزين . . .

أنحني أمامكما تقديراً . . . وأهديكما بكل تواضع هذه الرسالة . . . .

فرضاكما النجاح الحقيقي . . . ودعمكما المتواصل هو ما أوصلني لما كنت أصبو إليه . . .

أطال الله في عمركما وأمدكما بنعمة الصحة والعافية . . .

إلى الشموع المضيئة في حياتي . . .

أخواني وأخص أخي العزيز محمد العيسى . . .

إلى رفيقة دربي في مسيرة حياتي . . .

زوجتي الغالية . . .

إلى شعلة غذاؤها الحب . . .

أولادي . . .

إلى الصرح العلمي الذي أفتخر بانتمائي إليه . . .

جامعتي الحبيبة – جامعة اليرموك . . .

الباحث

# شكر وتقدير

أتقدم بوافر الشكر والتقدير، وأعظم الامتنان والعرفان إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور كريّم كشاكش، الذي تفضل بقبول الإشراف على هذه الرسالة، ولجهده الكبير ورعايته المستمرة التي تعجز الكلمات عن تقديرها، وحرصه الشديد على إثراء هذا العمل بتوجيهاته ومقترحاته السديدة التي لولاها ما أُنجزت الرسالة بهذا الشكل.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة، الأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة، والدكتور بسام محمد أبو رميلة، على تفضلهما بقبول مناقشة رسالتي هذه، وتكرمهما بإسداء الملاحظات القيمة من أجل تقويم هذا العمل وتطويره، ومساهمتهما الفعّالة في تدعيمه وتعزيزه شكلاً ومضموناً.

**الباحث**

**فهد العيسى**

# قائمة المحتويات

| الموضوع | الصفحة |
|---|---|



**الفصل الثاني: موقف القضاء الإداري من عدم تناسب القرار التأديبي**

| الموضوع | الصفحة |
|---|---|

# الملخص


**فهد إسماعيل العيسى، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في تأديب الموظف العام: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير. جامعة اليرموك. 2014 (المشرف. أ.د. كريّم كشاكش).**

تسلّط هذه الدراسة الضوء على مبدأ وضمانة مهمة من ضمانات المساءلة التأديبية التي يُحاط بها الموظف العام، والمتمثلة في مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، وذلك من خلال مناقشة هذا المبدأ، وتحليله وتطبيقاته في التشريع الأردني، والنظام السعودي وأحكام القضاء الإداري المقارن طبقاً للمنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، بغية الخروج بنتائج وتوصيات تجيب على أوجه القصور التشريعي – إن وجدت – لدى المشرّع الأردني والمنظم السعودي.

ومن أهم نتائج الدراسة أن مبدأ التناسب يُعدّ من أهم المبادئ التي يجب على السلطة التأديبية المختصة مراعاته عند توقيع العقوبة التأديبية تحت رقابة القضاء الإداري، وأن القضاء الإداري قد استقر في فرنسا، ومصر، والأردن، والسعودية على حقه في رقابة التناسب تحت طائلة إلغاء القرار التأديبي المشوب بمبدأ عدم التناسب والتعويض عنه حسب المقتضى.

ومن أهم توصياتها: دعوة المشرّع الأردني والمنظم السعودي لإعادة النظر في بعض النصوص ذات الصلة بمبدأ التناسب، وأن يعالجا الأحكام القانونية لهذا المبدأ بصورة أكثر وضوحاً وفاعلية مما هو عليه الآن.

## المقدمة

يبدأ الموظف العام في خدمة الدولة بعد تعيينه حسب الأصول في الوظيفة العامة. وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية هذا الكلام في قرار لها جاء فيه: "تعتبر الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع، وبما أنه يتوجب على الموظف عند قيامه بمهام وواجبات وظيفته الالتزام بالقيام بمتطلبات وظيفته، وتكريس أوقات الدوام الرسمي لها، وتأدية واجباته بأمانة ودقة ونشاط، والتصرف مع المراجعين بلباقة وكياسة تنسجم مع متطلبات القيام بالوظيفة العامة، باعتبارها خدمة عامة تقدمها الدولة لمواطنيها، وبما أنه ثبت للمستدعى ضده من الشكوى التي قدمها المشتكي، ومن رد المستدعية على هذه الشكوى بعد استجوابها، أن المستدعية لم تلتزم بأخلاقيات الوظيفة، وتعامل المراجعين معاملة فظة، فيكون القرار المشكو منه متفقاً وأحكام الفقرة (أ) من المادة (141) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007"[1].

هذا ويترتب على إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية[2] معاقبته من السلطة التأديبية المختصة وفقاً لأحكام التأديب الوظيفي.

تهدف أحكام التأديب في نطاق الوظيفة العامة بشكل عام إلى ضمان حسن سير العمل في المرافق العامة، والإصلاح والردع في الوقت نفسه[3]، لذا فإن هذه الأحكام لا تستهدف العقاب فقط، ومن هنا فإن إيقاع العقوبة التأديبية بحق الموظف المُخطئ ليست سلطة مطلقة، بل هناك مبادئ تحكم اختيار وتوقيع هذه العقوبة، وهي: مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، ومبدأ عدم جواز

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2008/3، (هيئة خماسية)، تاريخ 2008/3/6م، منشورات مركز عدالة.

(2) نظم المشرّع الأردني واجبات الموظف العام في المادة (67/ البنود من أ إلى ح) من نظام الخدمة المدنية لعام 2014م، كما عالج نظام الخدمة المدنية السعودي رقم م/49 تاريخ 1397/7/10هـ - 1977م هذه الواجبات في المادة (11) منه، وبموجب المادة (11) من اللائحة التنفيذية للنظام المذكور.

(3) أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2009م، ص61.

تعدد العقوبة[1]، ومبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية، والمخالفة الإدارية المرتكبة، وهذا المبدأ الأخير هو محل دراستنا في هذه الدراسة.

الأصل أن المشرّع يقوم بتحقيق مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، حيث يضع نتائجه للمخالفات الإدارية، وما يقابلها من جزاءات إذا ارتكبت هذه المخالفات، وهذا يتحقق إذا كانت الدولة تطبق تقنين المخالفات الإدارية في النظام التأديبي، وإن المشرّع عندما يقوم بذلك يضمن تحقيق مبدأ التناسب والموازنة بين الجزاء والمخالفة، كما أنه لا يترك تحقيق هذا المبدأ لمحض تقدير السلطة التأديبية المختصة، والتي قد ترتب عين الشطط والغلو في القسوة، أو التفريط، أو التخفيف عند اختيارها العقوبة للمخالفة المرتكبة، الأمر الذي يؤدي للإضرار بهدف التأديب الأساسي، والمتمثل بضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وإعادة ثقة المتعاملين مع الجهات الإدارية فيها، تلك الثقة التي انتابها الضعف على أثر ارتكاب المخالفة الإدارية[2].

ويُعدّ مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة الإدارية من أهم مبادئ شرعية الجزاء التأديبي، فلا يحقق الجزاء المشروعية إذا صدر وحمل في طياته الغلو بما لا يتناسب مع المخالفة الإدارية المرتكبة، كما لا يحقق الجزاء المشروعية إذا فرط في العقاب، وحمل في طياته اللين والاستهتار بالمخالفة المرتكبة[3]، وإذا كانت السلطة التأديبية لها سلطة تقديرية في توقيع الجزاء، فلا بدّ أن تأخذ في اعتبارها عدالة الجزاء وشرعيته، وذلك بتحقيق التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة

---

(1) لمزيد من التفصيل حول هذين المبدأين، أنظر: أكرم الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص64-75.

(2) د. أنور الحمراني، التأديب في النظام السعودي، مؤسسة اليمامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2010م، ص9.

(3) د. نواف كنعان، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، مجلة أبحاث اليرموك، إربد، الأردن، 1999، 15(2)، ص151-152.

الإدارية، فإذا صدر القرار التأديبي بالمخالفة لمبدأ التناسب أُخضع لرقابة القضاء الإداري الذي مهمته الأساسية، هي تحقيق العدالة في المجتمع، وخاصةً المجتمع الوظيفي[1].

وقد امتدت رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة في مجال العقوبات التأديبية، وقد عمد المشرّع الأردني[2] على النص المتضمن إخضاع مبدأ التناسب في العقوبة مع المخالفة الإدارية لرقابة محكمة العدل العليا، "معتبراً أن هذا المبدأ، مبدأً قانونياً عاماً يجب على جهة الإدارة أن تلتزم به في تصرفاتها"[3]، كما نص النظام السعودي الخاص بتأديب الموظفين رقم (م/7) تاريخ (1391/2/1هـ- 1970م) على ضرورة التزام الإدارة العامة بتطبيقه، وهي بصدد فرض العقوبة التأديبية[4].

## أهمية الدراسة

إن من أهم الموضوعات التي تُعد محوراً للقانون الإداري هو موضوع المسؤولية التأديبية للموظف العام، وأساس هذه المسؤولية هو الموظف العام الذي يتعرض للجزاء التأديبي في حالة الإخلال بالواجبات الوظيفية المنوطة به، حيث إن الموظفين العموميين هم عمال السلطة الإدارية، وهم الذين يقومون على إدارة المرافق العامة للدولة، وعن طريقهم يتم تنفيذ السياسة العامة للحكومة،

(1) د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض والإدارية العليا)، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، ط1، 2009، ص14.

(2) بموجب المادة (4/140) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014م، الذي بدأ العمل به اعتباراً من 2014/1/1. والمادة (9/ أ/ 4) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م.

(3) د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، مجلة جرش للبحوث والدراسات، الأردن، 2006، 10(2)، ص230.

(4) بموجب المادة (34) من نظام تأديب الموظفين رقم م/7 تاريخ 1391/2/1هـ - 1970م الصادر بالمرسوم الملكي رقم (38)، تاريخ 1377/10/22هـ- 1956م، والمنفذ بموجب قرار نائب رئيس مجلس الوزراء رقم 1023 تاريخ 1390/10/28هـ- 1969م.

وترجمتها إلى واقع ملموس بحياة المواطنين، وحفاظاً على سلامة العمل وانتظامه يتوجب على الموظف العام أن يقوم بعمله المنوط به بأمانة وإخلاص، وكل ما تتطلبه واجبات الوظيفة[1].

ولكن من الطبيعي أن نجد بين الموظفين من يهمل عمله، ويحيد عن الطريق الصحيح، ويخل بالتزاماته الوظيفية مما يجعل الإدارة تسرع لضبط هذا السلوك غير القويم في أداء العمل عن طريق إصلاح وتقويم السلوك غير السوي للموظف المنحرف، ومنعه من العودة إلى ارتكاب الخطأ مرة أخرى، من خلال وضعها عقوبات تأديبية للموظف الذي يخل بواجبات وظيفته، ولقد تم اختيار موضوع هذه الدراسة، لما يقوم به الجزاء التأديبي للموظف العام من دور هام في الوظيفة العامة في مختلف دول العام، انطلاقاً من كونه يشكل ضمانة لحسن سير المرفق العام، ولما تضعه العقوبات التأديبية من قيود على تصرفات ذلك الموظف، وما يضيفه إلى واجباته الوظيفية سلباً أو إيجاباً.

وبالإضافة إلى ما تقدّم، يُعد هذا الموضوع من المواضيع المهمة في مجال القانون عموماً، والوظيفة العامة على وجه الخصوص، حيث أن له أثراً بالغاً في حياتنا الوظيفية اليومية.

وتبرز أهمية هذه الدراسة من خلال النقاط الآتية:

1. أن موضوع الدراسة يهدف إلى تحقيق فاعلية الإدارة، وذلك بالتوفيق بين مصلحة الموظف العام ومصلحة الإدارة من خلال تحقيق مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية، والمخالفة الإدارية ضد تعسف السلطة الإدارية عن طريق إساءة استعمال العقوبات التأديبية المناط بها توقيعها، ومن ناحية أخرى يجب على جهة الإدارة أن تُعطى مساحة من الحرية في تأديب الموظف المخطئ تحت طائلة الرقابة القضائية.

---

[1] د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2008م، ص10.

2. وتتكرس أهمية هذه الدراسة نظراً للتوسع الكمي والنوعي للخدمات والحاجات العامة التي تعمل المملكة العربية السعودية على إشباعها، وما رافق ذلك من توظيف لأعداد هائلة من الموظفين العموميين، ففي الآونة الأخيرة بدأت ظاهرة الردع الإداري تكتسب أبعاداً جديدة.

3. وتأتي أهميتها من خلال تحليل الأحكام القضائية المتعلقة بمبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، والتي تُعدّ ذات أهمية كون لها دورٌ واضح في مجال توعية وإرشاد الموظفين العموميين لحقوقهم إزاء ما تتخذه جهة الإدارة من عقوبات تأديبية قد لا تتناسب مع المخالفة الإدارية المرتكبة، خاصةً أن التأديب الإداري أمر يمكن أن يتعرض له الموظف كثيراً طوال حياته الوظيفية، ويمكن أن يمتد أثره للكثير من المزايا الوظيفية.

4. كما تتجلى أهمية موضوع هذه الدراسة في بيان أثر طبيعة المخالفة التأديبية، والتدرج في توقيع العقوبة على تطبيق مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، ومن ثم بيان الأثر المترتب في حال عدم إعمال جهة الإدارة لمبدأ التناسب في مجال تأديب الموظف العام أثناء مساءلته التأديبية عن المخالفة المرتكبة.

## إشكالية الدراسة

يلحق الغلو من العقوبات أحياناً عدداً من الموظفين، وأحياناً هناك ضعف في فرض العقوبات الواجب فرضها، أي لا يوجد وسط ذهني يحدد مدى التناسب بين العقوبة والذين في التطبيقات العملية لتأديب الموظفين. قد يتعرض الموظف العام خلال حياته الوظيفية إلى المساءلة التأديبية، وهذا يستوجب ضرورة مواجهته أولاً بما هو منسوب إليه من تُهم؛ وذلك تحقيقاً للعدالة، الأمر الذي تثور معه مشكلة التوفيق بين اعتبارين أساسيين، وهما: الفاعلية، والضمان في توقيع العقوبة التأديبية بموجب النصوص القانونية الواردة في التشريعين السعودي والأردني، ووضع ضوابط لتحقيق مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، بما يحقق الطمأنينة للموظف

العام، وحسن سير المرافق العامة، كما تنصب إشكالية الدراسة على القصور التشريعي بخصوص مبدأ التناسب وضوابطه في كل من المملكة العربية السعودية والأردن. وأيضاً تنصب إشكالية الدراسة في مدى سلطة الإدارة التقديرية (سلطة الملاءمة) في تطبيق مبدأ التناسب.

**تساؤلات الدراسة**

تكمن أهمية هذه الدراسة في الإجابة عن ما تم طرحه من أسئلة، وهي كالآتي:

1. ما مدى كفاية التشريعات الإدارية في المملكة العربية السعودية والأردن لحماية الموظف العام عند ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية في توقيع الجزاء؟
2. هل يترتب على إعمال السلطة التقديرية للإدارة في تطبيق مبدأ التناسب أن يشوب قرارها التأديبي عيب إساءة استعمال السلطة أو انحرافها؟
3. ما معيار التمييز بين التناسب والملاءمة والسلطة التقديرية والمقيدة للإدارة؟
4. ما الضمانات اللازمة لتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد عند تطبيق مبدأ التناسب؟
5. ما مدى رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية (سلطة الملاءمة) للإدارة عند ممارستها مبدأ التناسب؟

**منهج الدراسة**

أُستخدم في هذه الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي المقارن، وذلك من خلال تحليل القواعد القانونية الناظمة لموضوع مبدأ التناسب في مجال التأديب الإداري الواردة في النظام الوظيفي السعودي، وكذلك تحليل آراء الفقه القانوني.

هذا وستتبع أيضاً المنهج المقارن، حيث سيقوم الباحث باستعراض النصوص القانونية الواردة في النظام السعودي الخاص بتأديب الموظفين ومقارنتها مع تلك الواردة في نظام الخدمة

المدنية الأردني الجديد رقم (82) لسنة (2014م)؛ وذلك بهدف الخروج بنتائج عملية تجيب على أوجه القصور التشريعي – إن وجدت – لدى المنظّم السعودي والمشرّع الأردني، وكذلك سيقوم الباحث ببيان موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن والسعودية وتطبيقاته في هذا الشأن.

**محددات الدراسة**

اشتملت هذه الدراسة على المحددات الآتية:

**أولاً: المحددات الموضوعية**

تقتصر هذه الدراسة على تناول جزئية معينة من ضمانات التأديب الإداري للموظف العام في التشريعين السعودي والأردني، وتتمثل الحدود الموضوعية لهذه الدراسة في بيان مفهوم مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، وكذلك توضيح النظام القانوني الذي يحكم هذا المبدأ، وهذا يتطلب تعريف مبدأ التناسب، وبيان طبيعته القانونية، وكذلك بيان العوامل المؤثرة في تطبيقه في مجال المساءلة التأديبية، ومن ثمّ بيان موقف القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا ومصر والسعودية والأردن إزاء هذا المبدأ، هذا وسيبحث الباحث في موقف الشريعة الإسلامية من هذا المبدأ مع إيراد تطبيقاته في الشريعة الإسلامية الغرّاء، ومن ثم يخرج من نطاقها الموضوعي التعريف بالموظف العام، وكذلك التعريف بالمخالفة الإدارية والجزاء التأديبي، وستقتصر الدراسة على بيان مفهوم كل منها ضمن بند المصطلحات المتعلقة بالدراسة، لذا سيدخل الباحث في موضوع الدراسة مباشرةً، وكذلك لن تتطرق هذه الدراسة لباقي الضمانات الأخرى، سواء الضمانات السابقة أم المعاصرة واللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي[1].

---

[1] للتفصيل حول هذه الضمانات، راجع: د. عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1979م، ص251 وما بعدها؛ وأمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007م.

"ثم إن المسؤولية التأديبية للموظف العام تلتقي مع أنواع أخرى من المسؤولية، ذلك أن الخطأ الذي يكون مصدراً للمسؤولية التأديبية قد يثير في الوقت ذاته أنواع أخرى من المسؤولية في المجال القانوني، ومن أهمها: المسؤولية الجنائية، والمسؤولية المدنية"[1]، والمسؤوليتان الجنائية والمدنية تخرجان أيضاً من نطاق هذه الدراسة، وكذلك لن تبحث الدراسة في النظام القانوني الذي يحكم العقوبة التأديبية، والسلطات المختصة بالتأديب إلا بالقدر الضروري في هذه الدراسة، كما يخرج من نطاقها الموضوعي البحث في شروط الطعن بإلغاء القرار التأديبي، وأسباب الطعن في هذا القرار؛ كونها أحكام عامة متطلبة لدعوى الإلغاء، وإنما ستبحث الدراسة في تطبيقات القضاء الإداري بخصوص مبدأ التناسب دون الدخول في القواعد العامة بهذا الشأن.

**ثانياً: المحددات التشريعية**

يتحدد نطاق هذه الدراسة على الموظف العام في المملكة العربية السعودية والأردن، لذا فإن أهم التشريعات التي سيعتمدها الباحث، هي كما يأتي:

أ. في المملكة العربية السعودية:

- نظام الخدمة المدنية رقم (م/49) تاريخ (1397/7/10هـ - 1976م).
- اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) تاريخ (1397/7/27هـ- 1976م).
- نظام تأديب الموظفين رقم (م/7) تاريخ (1391/2/1هـ - 1970م).

---

(1) للتفصيل حول المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية للموظف العام راجع: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص29-50، وأكرم الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص27 وما بعدها، و د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، مصر، دون سنة نشر، ص372-398، و د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008م، ص30 وما بعدها، و د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، 2007م، ص143-160.

- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/51) تاريخ (1402/7/17هـ-1981م) الذي حل محل النظام الصادر بالمرسوم الملكي رقم (8759/13/7) تاريخ (1374/9/17هـ- 1953م).

ب. في المملكة الأردنية الهاشمية:

- الدستور لعام (1952م) وتعديلاته لعام (2011م).
- نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (82) لسنة (2013م).
- قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992م).
- نظام الخدمة المدنية الملغى رقم (30) لسنة (2007م)، وتم إلغاءه بموجب المادة (191) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة (2013م).

## مصطلحات الدراسة

يورد الباحث معاني أهم المصطلحات ذات الصلة بموضوع الدراسة، وهي:

- **مبدأ التناسب:** يُقصد به أن العقوبة التأديبية وقسوتها يجب أن تتناسب مع جسامة الخطأ، بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأي الضمان والفاعلية الذي يتأرجح بينهما النظام التأديبي[1].
- **الغلو:** هو عدم التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، أو الوظيفية عند اختيار عقوبة شديدة القسوة لا تتناسب مع المخالفة[2].

[1] د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص309.

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط1، 2004م، ص146.

- **الملاءمة:** يُقصد بها الملاءمة بين الخطأ الوظيفي، ونوع الجزاء الموقع على مرتكبه[1].

- **السلطة التقديرية:** هي حرية التصرف التي تتمتع بها الإدارة العامة في ممارسة اختصاصاتها القانونية، فلها حرية اتخاذ القرار، أو العمل القانوني الذي تراه مناسباً إذا توافرت الشروط القانونية اللازمة لإصداره[2].

- **السلطة المقيدة:** هي التزام الإدارة العامة بتحقيق الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه المشرّع، وذلك في إطار الأوضاع التي رسمها لها[3].

- **الجريمة التأديبية:** هي كل عمل أو امتناع يرتكبه الموظف ويجافي واجبات وظيفته العامة[4]، وتسمى أيضاً بالذنب الإداري[5].

- **المخالفة التأديبية أو الإدارية:** هي كل إخلال أو تقصير من قبل الموظف بواجبات وظيفته، أو أي عمل يسيء إلى مركزه الوظيفي باعتباره موظفاً عاماً[6]، ويستخدم الباحث في هذه الدراسة مصطلح (المخالفة الإدارية).

- **العقوبة التأديبية:** هي الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجبات الوظيفة العامة، أو مقتضياتها قاصدة بذلك حماية النظام الوظيفي[7].

- **الوظيفة العامة:** عرف نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة (2013م) الوظيفة بأنها: "مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة، وتوكلها إلى الموظف للقيام بها

---

(1) د. لندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة، مجلة الحقوق، الكويت، 2010م، 2(34)، ص294.

(2) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مطبعة كنعان، إربد، 1995م، ص74.

(3) د. لندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة، مرجع سابق، ص294.

(4) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص48.

(5) د. سليمان الطماوي، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص47.

(6) د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، عالم الكتب، القاهرة، مصر، دون سنة نشر، ص93.

(7) د. عامر الشمري، العقوبات الوظيفية، مرجع سابق، ص60.

بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات"[1].

- **الموظف العام:** عرّف نظام الخدمة المدنية الأردني الملغي رقم (30) لسنة (2007م) الموظف العام في المادة الثانية بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"، وقد خلا نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد لسنة (2013م) من إيراد تعريف للموظف العام. "وبغض النظر عن الموظف المراد تأديبه، وعن طبيعة العلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة التي يعمل بها، فإن مناط خضوعه لنظام التأديب هو اكتسابه لصفة الموظف العام وفقاً للنظام القانوني الذي يحكمه"[2]. وعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام، ووفقاً لهذا التعريف يعدّ الشخص موظفاً عاماً إذا توافرت فيه الشروط الآتية:

أ. القيام بعمل دائم.

ب. خدمة مرفق عام.

ج. التعيين من قبل السلطة التي تمتلك حق التعيين"[3].

- **القرار التأديبي:** هو القرار الإداري الذي يستهدف إنزال العقوبة بالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته بأن يأتي عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال

---

(1) انظر: المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013م.

(2) د. سليمان الطماوي، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص67.

(3) مشار إليه لدى: د. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والقانون الفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، أسيوط، مصر، 2008م، ص70.

وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه، والتي يناط إليه بها ويخل في أدائها بالدقة والأمانة المطلوبة[1].

- **الإجراءات التأديبية:** الإجراء هو طريقة تحديد السلوك أو الطريقة التي تسير على مقتضاها جملة عمليات، والتي تعني الطريقة أو الإجراءات التي بمقتضاها تضع إحدى السلطات الإدارية قراراً في مسألة ما[2]. ويُقصد بالإجراءات في نطاق هذه الدراسة: الخطوات المنظمة التي يتعين اتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ المنسوب إليه تمهيداً لتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة عليه[3]، وتتمثل هذه الإجراءات في مجموعة القواعد الواجب إعمالها في مواجهة الموظف العام خلال الفترة ما بين اقترافه للمخالفة الإدارية وحتى صدور القرار التأديبي أو الحكم التأديبي بشأنها[4].
- **القرار الإداري:** يعرف كما جاء في حكم مجلس الدولة المصري بأنه: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[5].
- **التأديب:** التأديب لغةً مصدر أدّب يؤدب تأديباً: التهذيب أي هذبه ورباه على محاسن الأخلاق[1]. ويُقصد بالتأديب اصطلاحاً مجازاة الموظف ببعض العقوبات عن الأخطاء التي



---

(1) د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة المصري، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، مصر، ط1، 1988م، مشار إليه لدى: د. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، 1992م، 7(6)، ص129–130.

(2) د. محمود خلف الجبوري، ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، 7(6)، ص73.

(3) سليمان الطماوي، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص512.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، 2006م، ص20.

(5) وقد تبناه واعتمده د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط5، 1984م، ص170.

يرتكبها أثناء تأدية وظيفته، والتي تؤثر على حسن تأديتها[2]. ويعرف جانب من الفقه بأنه: "ضبط سلوك الأفراد أو العمل داخل جماعة أو منظمة بفرض نظام العقاب، فهو نوع من العقاب، يمارس داخل جماعة أو طائفة أو هيئة معينة له قواعده التي تنظم الجزاء، وما يتبع من إجراءات، وما يفرض من ضمانات، وبإيجاز يمكن القول بأنه العقاب الإداري لتمييزه عن العقاب الجنائي"[3]. ويعرف أيضاً بأنه: "وسيلة نظامية أو قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد الموظف المقترف لأعمال تخل بقواعد النظام مخالفاً بذلك الواجبات المنصوص عليها نظاماً"[4].

- **الحكم التأديبي:** عرفته محكمة العدل العليا بأنه: "الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات على ما يرتكبونه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم"[5].

- **السلطة التأديبية:** اصطلاح يعبر عن الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب، أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض، أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية، وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانوناً في حالة ثبوت ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها[6].

---

[1] ابن منظور، المعجم الوسيط، دار صادر، بيروت، 2000م، ص10.

[2] أكرم الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص5.

[3] د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 2004م، ص26.

[4] د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة، دون ناشر، دون تاريخ نشر، ص25. استرجعت بتاريخ 2013/11/22 من المصدر:
http://www.cojss.com/vb/printthread.php?t=38andpp=20andpage=1

[5] عدل عليا، قرار رقم 1975/107م، تاريخ 1975/1/1 (هيئة عادية)، منشورات مركز عدالة (منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 5، 1976م، ص814).

[6] د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص52.

- **التحقيق:** بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لمقياس وجه الحقيقة واستجلائه فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبته إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة[1].
- **الشرعية في مجال التأديب:** يقصد بمبدأ الشرعية في مجال التأديب مدى إخضاع كل من الجريمة والعقوبة التأديبية لمبدأ الشرعية، بالإضافة إلى تقيد السلطة التأديبية بهذا المبدأ بالنسبة للإجراءات التأديبية[2]. فالمشروعية تعني خضوع كافة الحكام والمحكومين للقانون في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا مشروعية مع تركز سلطات الدولة الثلاث في يد واحدة.

"ومن منظور إسلامي يعني مبدأ المشروعية خضوع الحكّام والمحكومين للأحكام الإلهية المتعلقة بالعقيدة والمعاملات المفروضة من الله عز وجل، بحيث يتحدد بموجبها الإطار العام الذي يلتزم به المسلمون حكّاماً ومحكومين، ويحدد نطاق وأهداف السلطة العامة وعلاقاتها، سواء ارتباط الأمر بالهيئات العامة في الدولة الإسلامية ببعضها البعض، أو بعلاقتها بالمحكومين بصفة عامة يستوي في ذلك أن يكونوا مسلمين أو غير ذلك"[3].



---

(1) د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008م، ص7.

(2) د. فهمي عزت، مرجع سابق، ص71.

(3) د. محمد فؤاد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، مصر، 1980م، مشار إليه لدى: د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص14-15.

## الدراسات السابقة

يورد الباحث عدداً من الدراسات ذات الصلة بموضوع الدراسة، وهي:

1. نواف كنعان. "**رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية**". مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 1999م، 15(2).

تناولت الدراسة ماهية مبدأ التناسب، وأهمية هذا المبدأ في القضاء الإداري، وبيان موقع مبدأ عدم التناسب في القرار التأديبي بين عيوب القرار التأديبي الأخرى، ومن أهم نتائجها: أن مبدأ التناسب يُعدّ مبدأً هاماً من مبادئ تحقيق شرعية الجزاء التأديبي، ومن أهم توصياتها: وجوب النص على هذا المبدأ في النظام التأديبي في الأردن، وبهذا تتشابه هذه الدراسة مع الدراسة الحالية كون أن الدراستين تبحثان في رقابة القضاء على مبدأ التناسب، إلا أن الدراسة الحالية تختلف عن الدراسة السابقة في بيان موقف النظام والقضاء السعودي، في حين أن الدراسة السابقة اقتصرت على بيان موقف القضاء الفرنسي والمصري والأردني من هذا المبدأ.

2. سليم سلامة حتاملة. "**رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية**". مجلة جرش للبحوث والدراسات، الأردن، 2006م، 10(2).

تناولت الدراسة موضوع تطبيق القضاء الإداري لمبدأ التناسب في المجال التأديبي، وبينت موقف القضاء الفرنسي والمصري والأردني، ومن أهم نتائجها: أن مبدأ التناسب في مجال التأديب يُعدّ من المبادئ المهمة في مجال حقوق الإنسان، وأن القضاء الإداري فرض رقابته على جهة الإدارة في مجال سلطتها التقديرية تجاه هذا المبدأ، ومن أهم توصياتها: وجوب فرض رقابة قضائية على مقدار العقوبة الواجب فرضها على المشتكى عليه لا أن تترك لمحض إرادة المجلس التأديبي، وهي من هذا الجانب تتشابه مع هذه الدراسة من خلال بيان موقف القضاء من هذا المبدأ، إلا أن

الدراسة الحالية تختلف عنها في أنها ستبين موقف القضاء السعودي، وكذلك ستوضح مفهوم مبدأ التناسب، وجوهره، وتمييزه عن غيره من المفاهيم ذات الصلة كالملاءمة والسلطة التقديرية.

3. أ. حبيب أحمد المناور. "**التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية**". دراسة منشورة في مجلة جمعية المحامين الكويتية، الكويت، 2010م، 34(1).

تناولت هذه الدراسة مفهوم الجزاء التأديبي، ومدى مشروعيته، وأركان المخالفة التأديبية، وكذلك بحثت في موقف القانون الكويتي والقضاء الإداري في الكويت من موضوع التناسب، وبهذا تختلف الدراسة الحالية عن الدراسة السابقة في أنها تبحث في مبدأ التناسب والرقابة القضائية عليه في الأردن والسعودية حصراً، مع استعراض موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري من هذا المبدأ.

4. د. عادل الطبطبائي. "**الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية**". بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 1982م، 6(3).

تناولت هذه الدراسة طبيعة مبدأ التناسب وكذلك موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري والكويتي من تطبيقه، وقد تم الإفادة من هذه الدراسة في استعراض موقف القضاء الإداري في فرنسا ومصر، إلا أنها تختلف عنها في أن الدراسة الحالية تبحث في موضوع التناسب في التشريعين السعودي والأردني.

5. د. محمد سيد أحمد محمد. "**التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام – دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والقانون الفرنسي**". المكتب الجامعي الحديث، جامعة أسيوط، مصر، 2008م.

تناولت هذه الدراسة مفهوم التناسب ومجالات تطبيقه على الشرطة في مصر وفرنسا، وكذلك استعرضت موقف القضاء الإداري في فرنسا ومصر، وكذلك موقف المحكمة الدستورية في

كل منهما بشأن تطبيق مبدأ التناسب، وتتشابه الدراسة الحالية مع الدراسة السابقة في كثير من مفرداتها، إلا أن الدراسة الحالية تبقى متميزة من حيث محدداتها التشريعية والموضوعية، إذ تبحث في التشريعين السعودي والأردني، وكذلك تبحث في جزئية معينة في مبدأ التناسب هو الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إعمال هذا المبدأ حال ارتكاب الموظف العام لأي من المخالفات الإدارية لواجباته.

**خطة الدراسة**

تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين رئيسين، وهما:

**الفصل الأول: مفهوم مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية.**

المبحث الأول: التعريف بمبدأ التناسب في مجال التأديب.

المبحث الثاني: مبدأ التناسب بين الشريعة والقانون المقارن.

**الفصل الثاني: موقف القضاء الإداري من عدم تناسب القرار التأديبي.**

المبحث الأول: التعريف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال التأديب.

المبحث الثاني: تطور الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب في مجال التأديب.

الخاتمة: وتتضمن النتائج والتوصيات.

قائمة المصادر والمراجع.

# الفصل الأول

# مفهوم مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية

تتطلب دراسة رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في مجال تأديب الموظف العام التعريف بمبدأ التناسب، وهذا ما تناوله المبحث الأول، ومن ثم بيان موقف الشريعة الإسلامية والقانون والفقه الإداري من هذا المبدأ، وهو ما أوضحه المبحث الثاني. وسيتم تناول هذين المبحثين تباعاً.

## المبحث الأول

## التعريف بمبدأ التناسب في مجال التأديب

يتطلب التعريف بمبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية تحديد معنى التناسب، وطبيعته القانونية (المطلب الأول)، كما توجد بعض المصطلحات القريبة من معنى التناسب، الأمر الذي يتطلب من الباحث التمييز بين التناسب وبين هذه المصطلحات (المطلب الثاني)، وكذلك لا بدّ من تناول مسألة في غاية الأهمية وهي الغلو والتفريط في توقيع العقوبة التأديبية (المطلب الثالث). وسيتم البحث هذه المطالب تباعاً.

### المطلب الأول: معنى التناسب وطبيعته القانونية

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الفرع الأول معنى التناسب، ويبحث الفرع الثاني الطبيعة القانونية لمبدأ التناسب.

## الفرع الأول: معنى التناسب

سيتم بحث معنى التناسب لغةً واصطلاحاً، وهي كالآتي:

**أولاً: معنى التناسب لغةً**

إن لفظ "التناسب" مشتق من أصل كلمة (نَسَبَ) والنَسبْ يعني القرابة، وانتسب واستنسب، أذكر نسبه، وناسبه شاركه في نسبه، وناسب مناسبة، ماثله وشاكله ولاءمه، وتناسباً أي تماثلاً وتشاكلاً، واستنسب الشيء وجده مناسباً ملاءماً، والنسبة القرابة وإيقاع التعلق والارتباط بين شيئين، والتماثل بين علاقات الأشياء والكميات، والنسبة تعني الصلة[1]، وفي عالم الرياضيات تعني نتيجة مقارنة إحدى كميتين من نوع واحد بالأخرى، وتناسب الشيئين أي تشاكلاً، والتناسب التشابه[2].

"تشير قواميس اللغة الفرنسية إلى أن كلمة التناسب (La proportionnalite) تعني في فحواها العلاقة أو الصلة بين شيء وآخر، أو بين أجزاء بعضها البعض، أو بينها وبين الكل، كما تعني أيضاً في أحد استخداماتها اللغوية، جعله متناسباً أو متكافئاً"[3].

يتبين أن التناسب في اللغة يعني رابطة معينة بين شيئين أو أمرين، تتصف بالمماثلة أو الملاءمة.

**ثانياً: معنى التناسب اصطلاحاً**

يذهب الرأي الغالب في الفقه إلى تعريف التناسب بصفة عامة، بأنه تقدير أهمية السبب، ومدى توافق هذا السبب مع محل القرار، فالتناسب له عنصران، وهما: السبب، والمحل، وهو أحد ملاءمات القرار الإداري، بل اعتبره البعض أهم عناصر الملاءمة في القرار الإداري[4].

---

[1] ابن منظور، المعجم الوسيط، مرجع سابق، الجزء الثالث، ص4405.

[2] قاموس المعجم الوجيز، إعداد مجمع اللغة العربية، مصر، 1999م، ص522.

[3] أمجد جهاد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 131.

[4] انظر: د. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص208؛ و د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، بحث منشور عبر الموقع الآتي: wordpress.com، تاريخ الدخول 2013/12/14م الساعة: الرابعة والنصف عصراً، ص3.

ويعرف بعض الفقه القانوني التناسب في مجال التأديب بأنه: "تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التي يرتكبها الموظف بألا تكون هناك عدم ملاءمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفي ونوع الجزاء المفروض على مرتكبه"[1].

ويعرّفه جانب آخر من الفقه القانوني بأنه: "تمتع الإدارة بهامش من الحرية في المجالين الزماني والمكاني، لاتخاذ القرار بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها التأديبية في نطاق القانون ولا تخرج عنه، وبالتالي فإن الإدارة هي التي تقرر وحدها ما إذا كانت العقوبة المزمع توقيعها ملائمة أو غير ملائمة، وبعبارة أدق هي التي تزن ملائمة قراراتها التأديبية للظروف الواقعية والأحوال القانونية الدافعة لارتكاب المخالفة الإدارية في ضوء الصالح العام حتى لا تتحول إلى سلطة تحكمية"[2].

ويعرف جانب من الفقه القانوني مبدأ التناسب في المجال التأديبي بأنه: "التناسب بين الذنب الإداري (السبب)، وبين الجزاء ومقداره (المحل)، وهو أقرب إلى عملية حسابية، بسطها الذنب المقترف ومقامها خطورة الجزاء، وحاصلهما ملاءمة القرار أو عدم ملاءمته"[3].

وقد عرف هذا المبدأ جانب آخر من الفقه بقوله: "يقصد بمبدأ وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية تحقيق الموازنة بين كل من الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية، بحيث لا يجازي الموظف إلا بجزاء يتناسب ويتوازن مع ما صدر عنه من مخالفات تأديبية، وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وعدم التعسف في استعمال السلطة، ويُعد هذا المبدأ

---

[1] د. عادل الطبطبائي، "الرقابة القضائية على مبدأ التناسب"، ص80؛ وانظر د. عادل الطبطبائي: الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ط3 (معدلة)، 1998م، ص538.

[2] د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، مرجع سابق، ص234-235.

[3] د. نوفان العجارمة، سلطة التأديب الموظف العام مرجع سابق، ص141؛ وأكرم الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص72؛ وأمجد عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص62.

هو الوجه المميز لحيدة وأمانة السلطة التأديبية الأمينة على المواءمة بين الجزاء والخطأ، ومدى تفهمها لنوع ودرجة وجسامة المخالفة المرتكبة"[1].

ويعرف بعض الشرّاح مبدأ التناسب بأنه: "ملاءمة أو مناسبة الجزاء للمخالفة أن لا يكون عدم التناسب ظاهر بين خطورة المخالفة وبين نوع الجزاء ومقداره"[2].

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الصدد بأن: "للجهة الإدارية إيقاع العقوبة التي تراها مناسبة على أي موظف يرتكب أي مخالفة لأحكام القانون المنصوص عليها بما يتلاءم مع المخالفة المرتكبة وفقاً لنص المادة (68/ز) من نظام الخدمة المدنية"[3].

ويخلص الباحث من التعاريف المتقدمة إلى الآتي:

أولاً: أن التناسب في مجال التأديب يعني اختيار العقوبة التي تتوافق وتتكافئ مع جسامة المخالفة الإدارية المرتكبة، والتي دفعت بالسلطة التأديبية المختصة على اتخاذ القرار التأديبي.

ثانياً: أن العقوبة التأديبية يجب أن تكون عادلة خالية من الإسراف في الشدة (الغلو)، والإمعان في استعمال الرأفة (التفريط).

ثالثاً: أن وجود مفارقة ظاهرة بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية تجعل القرار التأديبي مشوباً بعدم المشروعية مستحقاً الطعن به أمام القضاء الإداري.

---

(1) د. رجب الإمام عبده يونس، ضمانات العقوبة التأديبية، ص2، بحث منشور، تم استرجاعه بتاريخ 2013/12/26 من المصدر : Rglow.forumegypt.net/t5-topic

(2) زهير أحمد عطيات، الجزاء التأديبي للموظف العام وفق أحكام التشريع الأردني، دراسة مقارنة بالتشريع الفرنسي، بحث مقدم إلى المعهد القضائي الأردني، وزارة العدل، الأردن، 1994م، ص35؛ ود. ضياء الجابر الأسدي، مبدأ التناسب بين جسامة الفعل المرتكب والعقوبة الانضباطية، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، دراسة منشورة بتاريخ 2013/8/19م، عبر محرك البحث (Google)، استرجع بتاريخ 2013/12/26.

(3) عدل عليا، قرار رقم 2012/476، تاريخ 2013/2/14، (برنامج القسطاس القانوني).

رابعاً: إن السلطة التأديبية تملك الحق القانوني في توقيع العقوبة التأديبية بحق الموظف في حال مخالفته لواجباته، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، بل هو مقيد – كما سنرى في هذه الدراسة – بأحكام القانون وبمبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة الصادرة عنه.

في ضوء ما تقدّم، فإن الباحث يخلص إلى تعريف مبدأ التناسب في نطاق تأديب الموظف العام، بأنه: وجوب تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية بأن تكون العقوبة ملاءمة وخالية من الغلو والتفريط في إيقاعها تحت طائلة إلغاءها من قبل القضاء الإداري.

## الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمبدأ التناسب

يطرح بعض الفقه الإداري[1] سؤالاً مشتركاً بشأن طبيعة مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، مفادها الآتي: هل يشكّل مبدأ التناسب التزاماً قانونياً، أم أن هذا المبدأ لا يشكّل إلا قاعدة من قواعد أخلاقيات أو أدبيات جهة الإدارة في تعاملها مع الموظف العام؟

من خلال استقراء الباحث لآراء الفقه الإداري بخصوص الطبيعة القانونية لمبدأ التناسب، فقد خلص إلى أن هناك خمس اتجاهات، وسيتم عرضها تباعاً.

**الاتجاه الأول:**

وجوهره أن مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية لا يُعد مبدأً قانونياً ملزماً للإدارة؛ ذلك لأن تقدير مدى ملاءمة العقوبة للمخالفة المرتكبة يعدّ من المسائل المتروكة لتقدير الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية، ومن ثم يُعدّ التناسب عنصراً من عناصر الملاءمة في القرار الإداري إن لم يكن أهمها على الإطلاق، كما تمتد رقابة القضاء لمدى تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة

---

[1] انظر كلاً من: د. عادل الطبطبائي، "الرقابة القضائية على مبدأ التناسب"، ص80-85، د. عادل الطبطائي: الوسيط في قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص539-543؛ و د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص235-238؛ ود. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص5-8؛ و د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص364-365.

الإدارية المرتكبة، ويتحقق القاضي من صحة الوجود المادي للوقائع، ويتأكد فيما بعد إذا كانت هذه الوقائع تشكل مخالفة إدارية بالمعنى القانوني[1].

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "لا تعقيب لمحكمة العدل العليا على العقوبات التي يتم إيقاعها من قبل الجهات الإدارية طالما أن العقوبة تتناسب مع المخالفة المرتكبة ومستمدة من بينة لها أصلها الثابت"[2].

**الاتجاه الثاني:**

ومضمونه أن رقابة القضاء على مبدأ التناسب هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة[3]، فالأصل في القضاء كونه حامياً للشرعية، أن تنصب رقابته على مبدأ المشروعية بالنسبة لما تصدره الإدارة من أعمال وتصرفات، ومن ضمنها: القرارات التأديبية المتعلقة بالعقوبة، ومن ثم لا يراقب ملاءمة القرارات المتخذة منها بصفة أساسية، ذلك أن السلطة القضائية لا تستطيع بحكم وظيفتها تقدير ملاءمة التصرف للظروف والوقائع التي صدر لمواجهتها وليس لها أن تحل محل الإدارة في اتخاذ القرارات التأديبية[4].

يخلص هذا الرأي إلى القول: بأن طبيعة مبدأ التناسب بذاته، يُعدّ مبدأً قانونياً عاماً يجب على جهة الإدارة أن تتقيد به في تصرفاتها[5].

---

(1) انظر في هذا الاتجاه: د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971م، ص419، مشار إليها لدى: د. عادل الطبطبائي، "الرقابة القضائية"، مرجع سابق، ص80-81.

(2) عدل عليا، قرار رقم 2013/7 تاريخ 2013/2/28، (برنامج القسطاس القانوني). وعدل عليا رقم 2012/476، تاريخ 2013/2/14، (برنامج القسطاس القانوني).

(3) انظر في عرض هذا الاتجاه: د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص235-236.

(4) د. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة، مرجع سابق، ص308.

(5) د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص236؛ ود. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص6.

لذلك اتفق جانب من الفقه مع هذا الرأي بأن مبدأ التناسب يُعد مبدأً قانونياً عاماً، ولو لم ينص عليه القانون[1].

**الاتجاه الثالث:**

يرى هذه الاتجاه بأن رقابة القضاء على مبدأ التناسب هي رقابة ملاءمة وليس رقابة مشروعية[2]، فالقضاء يمارس الرقابة على ملاءمة القرار التأديبي عند تطبيق مبدأ التناسب لا بوصف أن الملاءمة هي جزء من رقابة المشروعية في القرارات الإدارية، وإنما على أساس أن القاضي يمارس رقابة ملاءمة تطبيق مبدأ التناسب وفقاً لدوره الإنشائي، كما يمكنه إضافة مبادئ قانونية عامة على النصوص المكتوبة[3]، وبمقتضاها فإن السلطة التقديرية وإن كانت حقاً للإدارة، إلا أنها تخضع مثلها مثل جميع الصلاحيات الإدارية لمبدأ عام، هو عدم التعسف في استعمال السلطة[4]، فالقضاء لا يتدخل في السلطة التقديرية للإدارة ما دامت بعيدة عن التعسف، أو الغلو أو التفريط.

كذلك أسس أنصار هذا الاتجاه رقابة الملاءمة على اعتبارات العدالة، والاعتبارات العملية التي استدعت فرض الرقابة على الملاءمة في بعض الحالات، والامتناع عنها في حالات أخرى[5].



---

(1) د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص544؛ ود. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص237.

(2) انظر في عرض هذا الاتجاه: د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص365؛ و د. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص312-315؛ و د. عادل الطبطبائي، "الرقابة القضائية على مبدأ التناسب"، مرجع سابق، ص82-83.

(3) د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص5.

(4) د. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص314.

(5) د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص236؛ و د. عادل الطبطبائي، "الرقابة القضائية على مبدأ التناسب"، مرجع سابق، ص82.

**الاتجاه الرابع:**

يتعلق هذا الاتجاه بتحليل العناصر التي يتكون منها مبدأ التناسب[1]، فالتناسب يقوم أساساً على وجود علاقة منطقية بين شيئين، ويعبر عنها بالتماثل أو التكافؤ، وهو لن يكون إلا نسبياً حين يتعلق الأمر بإقامة علاقة مقارنة بين قيم مختلفة، وبهذه المثابة فإن التناسب يكتسي مفهوماً حيوياً مزدوجاً، الأول: يعود إلى معادلة رياضية، كعنصر في علم لا يحلل سوى القيم المجردة، والثاني: يقترب من أفكار العقل والمنطق مستدعياً تصوراً أخلاقياً ذا طابع فلسفي، لذلك يرى أصحاب هذا الاتجاه، بأن التناسب عملية حسابية بسطها المخالفة ومقامها العقوبة وحاصلها ملاءمة القرار [2].

فالتناسب يدور حول عنصرين، أحدهما ثابت يشتمل على العلاقة بين طرفي قياس، والآخر متغير يتمثل في مدى أو درجة العلاقة بين هذين الطرفين، ومن ثم يمكن الكشف عن عدة صور للتناسب يكون محتواها مختلفاً، ولكن تبقى هناك خاصية مشتركة تجمع بينها، والتي تتمثل في وجود علاقة تلازم منطقية تقود إلى تصور إيجابي للتناسب؛ كالمعقولية، والتوازن، والتناغم، والانسجام، أو تصور مجرد سلبي؛ كالمفرط، والمغالي فيه، والمتجاوز للحد، وبين هذين التصورين تتجسد أسقف التناسب بمعناه النسبي، وليس الدقيق أو المطلق[3].

فالتناسب في مجال القرارات التأديبية هو تحقيق التوافق بين سبب القرار ومحله، والهدف من وراء اتخاذ القرار، أو هو اشتراط علاقة تطابق بين الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ بشأنها، ويمكن أن ينشأ التناسب من علاقة تطابق بين وسيلة وهدف في نص معين، والتناسب بهذا المعنى يمكن أن يتغير تبعاً للحالة المتوقعة والمضار المحتملة، كما يمكن أن ينشأ بعمل حساب ختامي

---

[1] انظر: د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب"، مرجع سابق، ص83-84.

[2] انظر: د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص364؛ و د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص6.

[3] د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، مبدأ المشروعية، جامعة الإسكندرية، مصر، دون تاريخ نشر، ص330.

للمنافع والمضار، ودرجة خطورة الحالة وأهمية الهدف الواجب الوصول إليه، والضيق الذي تسببه للموظف العام(1).

إذن الرقابة على مبدأ التناسب تفترض أولاً وقبل كل شيء أن يوجد تصرف معين بهدف مراقبته، وإنها تتطلب بالضرورة اتخاذ مبدأ التناسب بالمفهوم المتقدم، وهو في حالة حركة، كموضوع للرقابة ووسيلة يعمل من خلالها القاضي الإداري في مظاهره النزاعية، ليس فقط لتطبيقه، ولكن كعامل مفسر، وكذلك لاستخلاص النتائج، وهكذا تتحقق الفائدة من تداخل فكرة التناسب، كمعيار لتطبيق قاعدة النسبية، وكعامل تفسير للرقابة القضائية، مما يتسنى معه للقاضي وضع القاعدة في مكانها الصحيح(2).

**الاتجاه الخامس:**

أن القضاء يراقب تحقق عنصر السبب في القرار التأديبي، و"يرى البعض أن القضاء برقابته على ملاءمة العقوبة التأديبية للمخالفة المرتكبة إنما هو يراقب مدى تحقق عنصر السبب في القرار، ولكن السبب هنا له مظهران: فالقاضي يتأكد من وجود السبب في توقيع العقوبة، والمتمثل بخطأ وظيفي يبرر توقيع عقوبة تأديبية، ولكن القضاء يستطيع أن يذهب إلى أبعد من ذلك، ويراقب الغاية من القرار، فتوقيع عقوبة العزل إنما تعني ضرورة وجود سبب من طبيعة تبرر توقيع هذه العقوبة، وعلى ذلك فإن الرقابة على سبب القرار التأديبي إنما هي رقابة من وجهين، وهما: القاضي يستخلص ما إذا كان سبب العقوبة هو وجود خطأ من طبيعة تبرر توقيع عقوبة تأديبية، وخطأ من طبيعة تبرر توقيع مثل هذه العقوبة"(3).

(1) د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص6-7.

(2) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص331.

(3) انظر: د. عادل الطبطبائي، "الرقابة القضائية على مبدأ التناسب"، مرجع سابق، ص84.

وفي ضوء الاتجاهات سالفة الذكر، يرى الباحث بأن أعمال الإدارة في نطاق السلطة المقيدة تخضع لرقابة القضاء لكي يتأكد من مدى تنفيذ الإدارة لكل ما يتطلبه القانون من شروط، أي التأكد من احترامها لمبدأ المشروعية، ويُعمل بهذا الرأي في ظل القوانين التي تحدد المخالفات الإدارية والعقوبات التأديبية المناسبة لها، ومن ثم فإن إيقاع السلطة التأديبية المختصة لعقوبة لا تتلاءم مع المخالفة المرتكبة، يُعدّ هذا التصرف مشوباً بعيب مخالفة القانون، وهذا بخلاف حالة السلطة التقديرية كما رأينا آنفاً والتي تفسح المجال لتطبيق فكرة الملاءمة، فلا سلطة للقضاء على الإدارة.

لذا، يرى الباحث بأن المقياس لتطبيق مبدأ التناسب هو ذو طبيعة مزدوجة، فهو من ناحية زاوية الشروط التي يجب أن تتوفر لمشروعية الجزاء، كشرط إجرائي، باعتبار أن الإدارة لا بدّ أن تتقيد به ضمن باقي شروط اختيار العقوبة التأديبية حتى يكون قرارها صحيحاً، ولكن بالنظر إليه من حيث طبيعته الخاصة فهو ضمانة موضوعية، والمشرّع يلزم بالتناسب ويختار العقوبة، والإدارة لا تتقيد بالعقوبة فحسب، بل كذلك تلتزم باتخاذها عند وقوع المخالفة الإدارية المبررة له وفقاً لنص القانون مما يفرض التزاماً بالعقوبة أيضاً، ولكن في نطاق آخر هو تقدير الوقائع التي تجيز لها تنفيذ العقوبة. ويجب بذل العناية الكافية في التقدير لاتخاذ التناسب، فالسلطة التقديرية ليست مطلقة وترد عليها قيود الهدف، ومنها رقابة مشروعية الإجراء أمام القضاء.

## المطلب الثاني: تمييز مبدأ التناسب عن غيره من المصطلحات القريبة منه

سيقوم الباحث من خلال هذا المطلب بالتمييز بين التناسب وبعض المصطلحات الأخرى التي قد تتشابه، وهي: الملاءمة، والسلطة التقديرية، وذلك في فرعين، يخصص الفرع الأول للتمييز بين التناسب والملاءمة، في حين يتناول الفرع الثاني التمييز بين التناسب والسلطة التقديرية.

### الفرع الأول: التمييز بين التناسب والملاءمة

يُعدّ مصطلح "الملاءمة" من أكثر المصطلحات القانونية التي تتشابه مع مصطلح "التناسب". فقد خلط بعض الفقه بين الملاءمة والتناسب، فذهب البعض[1] إلى أن تناسب الجزاء مع الخطأ يعني الملاءمة، في حين ذهب البعض الآخر[2] إلى تعريف الملاءمة بأنها: "التناسب بين الإجراء وأسبابه"، فإذا ما ارتكب موظف خطأً تأديبياً، فإن القضاء لا يتدخل ليراقب مدى التناسب بين الخطأ مع العقاب الموقع، كما يرى جانب من الفقه أن الملاءمة في القرارات التأديبية هي التناسب بين سبب القرار التأديبي ومحله، فهي تقوم على عنصرين، وهما: السبب والمحل[3].

وهذا الفقه يرى أن عنصرا الملاءمة في القرار التأديبي هما: السبب والمحل، وهما عنصرا التناسب نفسهما، وهنا حدث الخلط بين الملاءمة والتناسب، والحقيقة أن القرار التأديبي يُوصف بأنه ملائم إذا ما صدر في توقيت ملائم، وظروف ملائمة وبكيفية مناسبة، وكذلك يُوصف بأنه ملائم إذا تناسب الإجراء المتخذ مع سبب القرار، ويُعد التناسب أحد الأمور، التي إذا روعيت وُصف القرار بأنه ملائم.

"فالتناسب من أهم عناصر الملاءمة في هذا القرار، والتي تتكون من ثلاثة عناصر، وهي:

- تقدير وجوب التدخل أو الامتناع.
- اختيار وقت التدخل.

---

[1] د. محمد زكي النجار، "الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام"، بدون ناشر، ط 2، 1986م، ص230؛ أشار إليه: د. محمد سيد محمد، مرجع سابق، ص367.

[2] د. عمر عبد الرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 2007م، 4(31)، ص409؛ و د. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة، مرجع سابق، ص312.

[3] د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1995، ص254.

– تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب"[1].

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "للمستدعى ضده حرية تقدير مدى الخطورة الناجمة عن ارتكاب المستدعى للذنب الإداري المسند إليه وتقدير ما يناسبه من جزاء تأديبي"[2].

ومن ذلك يتبين أن التناسب هو أحد الأمور العديدة التي إذا ما روعيت وُصف القرار بأنه ملائم، فالتناسب يشير إلى الصلة الداخلية بين بعض مكونات القرار التأديبي أو أركانه وعناصره، وبالتحديد بين سببه ومحله، وأحياناً غايته.

"فإذا كان اصطلاح الملاءمة يعني توافق القرار التأديبي مع جميع العوامل والظروف المحيطة بإصداره من كافة جوانبه، فإن اصطلاح التناسب لا يعني سوى توافق الإجراء المتخذ – أي محل القرار – مع السبب المصاحب له، وأحياناً غايته، وبالتالي فهو ينصب على أحد جوانب الملاءمة في القرار، وليس على جميع جوانبها، فالتناسب بهذه المثابة هو أحد ملاءمات القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية للإدارة، بما مفاده أن التناسب يقتصر على جانب معين من مجموع الجوانب العديدة التي تقوم عليها الملاءمة، والتي يشكل التناسب جزء منها، فمفهوم الملاءمة أوسع إذن من مفهوم التناسب، بل إن المفهوم الأول يستغرق الثاني ويستوعبه، باعتباره يندرج في أحد أجزائه، أو مكوناته، ومن ثم فإنهما لا يتطابقان، ولا يعدّ بالتالي أحدهما مرادفاً للآخر"[3].

غير أن ذلك لا يعني انعدام أي تأثير متبادل بينهما، فقد يكون القرار التأديبي ملائم وغير ملائم في آن واحد، وإن كان يوصف بالنتيجة في مجموعه بعدم الملائمة، فيتصور أن يصدر

---

[1] د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص368.

[2] عدل عليا، قرار رقم 1998/329 تاريخ 1999/1/24. (برنامج القسطاس القانوني).

[3] د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص8.

القرار في الوقت السليم، وبالكيفية المطلوبة، ووفقاً للاعتبارات والأوضاع السائدة، فهو بذلك يمثل قرار ملائم من هذه النواحي، ولكن بالنظر لعدم مراعاة مصدر القرار تحقيق التناسب بين أهمية الوقائع والإجراء المتخذ أو الغاية منه، يصبح القرار غير ملائم لعدم مراعاة ذلك، بالرغم من أنه ملائم لمراعاته النواحي الأخرى[1].

لذا، لا يوجد تطابق تام بين مفهومي الملاءمة والتناسب، فالتناسب هو أحد جوانب الملاءمة في القرار الإداري[2]، ويتجلى ذلك في التوافق بين سبب القرار ومحله، بينما الملاءمة هي نتيجة مراعاة جوانب متعددة في القرار الإداري يتعين على الإدارة أخذها في الاعتبار عند ممارسة سلطتها التقديرية، وأن العلاقة بينهما هي علاقة الكل بالجزء، بالنظر إلى أن التناسب هو أحد جوانب الملاءمة في القرار الإداري.

## الفرع الثاني: التمييز بين التناسب والسلطة التقديرية

يتبع المشرّع وهو في سبيل تقرير اختصاصات الإدارة، أحد سبيلين، فهو إما أن يمنحها سلطة مقيدة، وإما أن يمنحها سلطة تقديرية، ويختلف الأمر باختلاف أركان القرار الإداري، وتتضمن أركان القرار الإداري ما يأتي: الشكل، والإجراءات، والاختصاص، والمحل، والسبب، والغاية، وعلى ذلك تكون سلطة الإدارة مقيدة دائماً بالنسبة لركن الاختصاص بإصدار القرار الإداري، وكذلك بالنسبة للأركان الأخرى، إذا لم يترك المشرّع لها أي اختيار أو تقدير بالنسبة لسببه أو محله أو شكله أو غايته[3].

---

(1) د. مجدي دسوقي محمود، المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1998م، مشار إليها لدى: د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص9.

(2) د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص368.

(3) د. عزيزة الشريف ود. محمد العتيبي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، جامعة الكويت، كلية الحقوق، ط1، 2004م، ص55.

وتكون سلطتها التقديرية إذا كان المشرّع قد ترك لها تقدير ملاءمة أن تتخذ الإجراء أو التصرف أو لا تتخذه، أو تقدير الوقت المناسب لاتخاذه، أو ترك لها حرية اختيار السبب الملائم للقرار، مع ملاحظة أنه يجب أن يكون دائماً للتصرف سبب موجود مادياً وصحيح قانوناً، أو ترك لها حرية في تحديد محله، أو في اختيار شكله، وبالنسبة للغاية من القرار يجب ملاحظة أن هناك قيداً عاماً بالنسبة لركن الغاية من التصرف، إذ يجب أن تتوخى الإدارة في كل عمل تأتيه تحقيق الصالح العام، وألا تنحرف عن هذه الغاية مطلقاً، وبخلافه يكون عملها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[1].

وتعرف السلطة التقديرية بمعناها العام بأنها تمتع الإدارة بهامش من الحرية عند قيامها بنشاطها وممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها قانوناً[2].

كما تعرف أيضاً بأنها: قدرة الإدارة على إعمال إرادة حرة في مباشرة تصرفاتها[3].

وعرفها البعض الآخر بأنها: مدى ما تتمتع بها الإدارة من حرية في اتخاذ القرار المناسب في غير الحالات التي تخضع فيها للالتزام من جانب المشرّع[4].

ومهما اختلفت تعريفات السلطة التقديرية، فإنها تتجلى في حالة ترك المشرّع قدراً من حرية التصرف للإدارة.

هذا "وتعني السلطة التقديرية في مجال ممارسة الإدارة لمبدأ التناسب في إيقاع العقوبات التأديبية تمتعها بقسط من الحرية في التقدير، وهي بصدد ممارسة اختصاصها"[5].

---

[1] د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص365.

[2] د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص409؛ ود. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص293.

[3] د. محمد فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1962-1963م، ص784.

[4] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص28-29.

[5] د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص229.

لا شك أن السلطة المقيدة هي الأسلوب التشريعي المثالي لضمان حقوق الأفراد، إذ إنه يحدد للإدارة دائرة وحدود اختصاصها تحديداً دقيقاً يحول بينها وبين التعسف، ولكن الصالح العام من ناحية أخرى يقتضي الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في بعض الحالات للأسباب الآتية[1]:

1. السبب الأول له طابع عملي؛ لأن المشرّع لا يستطيع أن يتصور كافة ملابسات وظروف الوظيفة الإدارية مهما حاول، بحيث يضع لكل حالة حكمها، ويقدم لكل مشكلة حلها ويعد لكل احتمال الموقف المناسب لمواجهته، ولذا كان من المتعين أن يترك لجهة الإدارة، وهي تمارس وظيفتها، حرية تقدير ملائمة أعمالها بالنسبة لبعض اختصاصاتها.
2. السبب الثاني مبرر قانوني: هو طبيعة القواعد القانونية ذاتها؛ لأن القواعد ليست كلها قواعد آمرة، كما أنها عندما تخاطب المكلفين بها تضع إطاراً عاماً لنشاطهم ثم تترك لهم حرية الحركة والتصرف.

"ويربط بعض الفقه بين السلطة التقديرية وبين التناسب، فالبعض في مصر قدساير الفقه الفرنسي ورأى أن السلطة التقديرية تعني التناسب، فهي من الملاءمات المتروكة لجهة الإدارة، في حين يرى البعض الآخر أن الإدارة تتمتع بإجراء التناسب بحرية بين سبب القرار المعتمد، وأثره القانوني المتمثل في محله"[2].

كما يرى البعض أن التناسب يعني تقدير أهمية السبب، ومدى توافقه مع محل القرار؛ أي أن الإجراء المتخذ هو جزء من كل ويمثل أحد أهم تصرفات الإدارة في مجالها التقديري، وليس هو التصرف الوحيد الذي تعمل فيه الإدارة حريتها[3].

---

[1] انظر في هذه الأسباب: د. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص304-305.

[2] انظر: د. محمد فؤاد مهنا العطار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص143.

[3] د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص367.

إذا كانت السلطة التقديرية تتفق في المعنى مع الملاءمة من حيث إنهما يعنيان عدم وجود رقابة قضائية، وإذا كان هناك ارتباط بين المعنيين من حيث أنه إذا منح المشرّع الإدارة سلطة تقديرية فهو يمنحها حرية ملائمة تصرفاتها، إذن هناك ارتباط بين السلطة التقديرية والملاءمة كارتباط السلطة المقيدة بمبدأ الشرعية[1].

إلا أن بعض الفقه[2] يرى أن ذلك لا يعني التطابق التام بين المصطلحين، أو أنهما يعبران عن معنى واحد ومفهوم واحد.

فكما ذكرنا من قبل يُوصف القرار التأديبي بأنه ملائم إذا راعى عدة اعتبارات تتعلق بالزمان والمكان والظروف، ومراعاة تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة، فهي إذن ليست المجال الذي تتصرف فيه الإدارة بحرية، ولكن يعني أن في هذا المجال وهو السلطة التقديرية راعت الإدارة بعض الأمور التي جعلت هذا التصرف ملائماً.

فالعقوبة التي يتم توقيعها من قبل سلطة التأديب يجب أن تتلاءم وخطورة المخالفة الإدارية المرتكبة، فإذا استخلصت سلطة التأديب من خلال الوقائع المعروضة عليها، إن الفعل أو الامتناع عن الفعل، الذي أتاه الموظف كان مخالفاً للقانون، فإن لها حرية تقدير خطورة هذا الفعل واختيار ما يلائمه من جزاء.

والسؤال الذي يطرح نفسه: هل صلاحية السلطة التأديبية في توقيع العقوبة التأديبية صلاحية مطلقة أم يرد عليها بعض القيود؟

يرى جانب من الفقه الإداري أن السلطة التأديبية في توقيع العقوبة ترد عليها استثناءات تتمثل بالآتي[3]:

---

[1] د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص19-20.

[2] د. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص294.

[3] د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر، عمان، الأردن، 1983م، ص296.

1. يلجأ المشرّع إلى إيراد جزاءات غير قابلة للتجزئة، وفاقدة للمرونة، أي لا تنطوي على حدين أعلى وأدنى، وأمام هذه الجزاءات يتعذر إعمال مبدأ التناسب في صورته المثلى.

2. استثناءات من صنع سلطة التأديب، أحياناً ترى سلطة التأديب أن المخالفة في ظروف مجردة يلائمها جزاء معين، ولا تأخذ بعين الاعتبار الظروف المخففة أو المشددة للجزاء، وبالتالي تنحي سلطة التأديب بمبدأ التناسب جانباً.

ويرى جانب من الفقه[1] – بحق – أن هذه الاستثناءات لا تُعدّ تجاوزاً على مبدأ التناسب وخرقاً له، إذا لم يشوب استعمال الإدارة لسلطاتها التقديرية غلو ظاهر وعدم ملائمة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وكذلك إذا لم ينم عملها عن انحراف في استخدام سلطتها.

## المطلب الثالث: الغلو والتفريط في توقيع العقوبة التأديبية بحق الموظف العام

إن التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية يقع بين طرفي نقيض، كما الغلو في توقيع العقوبة، والتفريط فيه بإيقاع عقوبة تأديبية بسيطة لا تتناسب وخطورة المخالفة المرتكبة.

فإذا لم تحقق الإدارة مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، فقد يلحق قراراتها الغلو بعدم التناسب، أو تتهاون في العقوبة تجاه المخالفة الإدارية المرتكبة بما لا يتناسب مع جسامة تلك المخالفة، وهذا يُعدّ تفريطاً من الإدارة في توقيع العقوبة المناسبة بحق الموظف المرتكب للمخالفة.

لذلك، لا بدّ لنا من بيان المقصود بالغلو، وصوره، وأثره في مشروعية القرار الإداري، وكذلك لا بدّ من بيان معنى التفريط في إيقاع العقوبة وأثره، لذا سيبحث الباحث هذين الموضوعين ضمن فرعين.

---

[1] د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص235.

## الفرع الأول: الغلو في توقيع العقوبة التأديبية

سيتناول هذا الفرع المقصود بالغلو، وصوره، وموقف الفقه منه، ومن ثم سيبين الباحث أثره.

**أولاً: المقصود بالغلو**

أصل كلمة الغلو من مادة "غ ل و"، ولها مشتقات ذات استعمالات متقاربة، ولا تخرج في مجموعها عن معنى التجاوز في الحد والتشدد في الأمر، والإفراط والمبالغة، وغلا في الأمر يغلو غلواً أي جاوز حده[1].

والغلو هو الاعتداء أو الظلم؛ لأنه تجاوز للحد والقدر في الأمر، والأشياء، والخروج عن الواجب، وفي الاستعمال القرآني وردت كلمة الغلو في موضعين فقط في القرآن الكريم، يقول تعالى: "﴿ يَٰٓأَهۡلَ ٱلۡكِتَٰبِ لَا تَغۡلُواْ فِي دِينِكُمۡ وَلَا تَقُولُواْ عَلَى ٱللَّهِ إِلَّا ٱلۡحَقَّۚ ﴾"[2]، ويقول عز وجل: "﴿ قُلۡ يَٰٓأَهۡلَ ٱلۡكِتَٰبِ لَا تَغۡلُواْ فِي دِينِكُمۡ غَيۡرَ ٱلۡحَقِّ ﴾"[3].

يُعدّ الغلو النتيجة الطبيعية لمنح السلطة التأديبية المختصة سلطة توقيع العقوبات المناسبة لما تراه من مخالفات إدارية قد تحدث من الموظفين الخاضعين لسلطتها، فالغلو هو عدم التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية عند اختيار عقوبة شديدة القسوة لا تتناسب مع المخالفة، حيث إنه يقصد بمبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التي ارتكبها الموظف، ألا تكون هناك عدم ملاءمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفي ونوع الجزاء الموقع على مرتكبه[4].

---

[1] ابن منظور، المعجم الوسيط، ج15، مرجع سابق، ص132.

[2] سورة النساء، الآية (171).

[3] سورة المائدة، الآية (77).

[4] د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص538.

ولا يكون تمتع الإدارة بسلطتها التقديرية فيما هو متروك لها – في الدولة القانونية – خارج إطار القواعد القانونية التي يجب على الإدارة الالتزام بها، فالسلطة سواء كانت مقيدة أم تقديرية ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون، ولا يبدو خضوع الإدارة للقانون بصورة فعّالة واضحة إلا بوجود رقابة قضائية حقيقية، ولقد باشر القضاء الإداري رقابة على مختلف أوجه النشاط الإداري، ومنها النطاق التأديبي بهدف تحقيق التوازن بين مقتضيات تحقيق المصلحة العامة، وحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة وتصرفاتها المشروعة[1].

يُعدّ الغلو وسيلة من خلالها يتوصل القاضي إلى وجود عيب يشوب القرار الخطأ الظاهري من التقدير.

لقد تناولت محكمة العدل العليا تعريفاً "للغلو في العقوبة في حكم لها جاء فيه: "أن الغلو في العقوبة يعني عدم الخطأ الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره فتتعارض نتائج عدم الخطأ الظاهر مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء ويخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"[2].

ولقد عُدّ القضاء الغلو في القرار التأديبي خروج عن المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية في أحكامه، وخاصةً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المشهور الصادر في (1961/11/11م)، حيث عُدّ "الغلو هو عدم الخطأ الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وهو خروج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، فإذا أخرج القرار عن نطاق المشروعية خضع لرقابة القضاء"[3].

---

[1] حبيب المناور، التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص63-64.

[2] عدل عليا، قرار رقم 2011/198 تاريخ 2011/11/30. (برنامج القسطاس القانوني).

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 1961/11/11م في القضية رقم 563 لسنة 7 قضائية، ص27، مشار إليه لدى: د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص443-444.

ويشير الفقه[1] إلى أن المحكمة الإدارية العليا المصرية في تعقيبها على الأحكام التأديبية، لم تستعمل تسمية "الانحراف" أو "التعسف" صراحةً، بل استعاضت عنها بتسمية جديدة هي "الغلو"، ويؤكد ذلك ويعرض حكماً للمحكمة الإدارية العليا، قالت فيه: "أنه ولئن كانت للسلطة التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن منطق مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى – ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي يبغاه القانون من التأديب، والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفعمة في اللين.

فكل من طرفي النقيض لا يؤّمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون في التأديب، وعلى هذا الأساس يُعدّ استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً، وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء،

[1] د. سليمان الطماوي، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص724.

ومقداره، وغنى البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة[1].

فالقضاء يحاسب سلطة التأديب التقديرية إذا كان خطأ التقدير من هذه السلطة في نطاق "عيب الانحراف بالسلطة" أو "إساءة استعمال السلطة"، أو "التعسف في استعمال السلطة"، وهذه التسميات التي يستعملها القضاء والفقه كمترادفات للدلالة على عيب "عدم المشروعية" الملازم للسلطة التقديرية[2].

فالسلطة التقديرية في تقديرها للجزاء التأديبي تقع في الغلو إذا انحرفت في استخدام سلطتها، أو أساءت استعمال هذه السلطة، أو تعسفت في استخدامها لسلطتها، وبالتالي تخرج عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية مما يستوجب الرقابة النهائية على إصدارها هذا القرار لمخالفته للقانون.

وعلى هذا النحو اتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى تعريف الغلو بأنه: "التفاوت الظاهر بين درجة خطورة الذنب المرتكب أو عدم التناسب الظاهر بينه وبين الجزاء الموقع عليه من قبل الإدارة، أي أنه صورة صارخة من صور عدم التناسب بين سبب القرار ومحله، تباشر المحكمة من خلال رقابتها الصريحة على مدى ملاءمة القرار الإداري"[3].

نخلص مما سبق إلى أن الغلو يعني الشدة والقسوة في اتخاذ واختيار العقوبة التأديبية، والتي تفوق مقدار المخالفة الإدارية المرتكبة من الموظف وفقاً للوقائع التي تحيط بتلك المخالفة.



---

(1) د. سليمان الطماوي، قضاء مطرد للمحكمة الإدارية العليا، أحكامها الصادرة في 1961/11/11م، و 1962/12/8م، و 1964/6/15م، و 1965/5/22م، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص724-726.

(2) د. عمر البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص401.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 791 لسنة 24 جلسة 1985/4/10م، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، الجزء 29، تحت إشراف د. نعيم عطية و أ. حسن الفكهاني، الدار العلمية للموسوعات، القاهرة، 1994-1995م، ص418.

**ثانياً: صور الغلو**

لقد أثار الفقه مسألة صور الغلو، وذلك على النحو الآتي:

1. يتعلق الغلو بعيب إساءة استعمال السلطة، ويتوافر هذا العيب إذا ثبت أن الإدارة قد استهدفت بقرارها غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت سلطة إصداره، فالصالح العام يقضي ألا يكون الجزاء إلا بتحديد، وألا يكون الأذى إلا بمقدار، إذ ينبغي على الإدارة أن تتغيأ الصالح العام في كل أعمالها وقراراتها، أما الإمعان بالشدة في إنزال الجزاء فيكون باعثة في هذه الحالة لا علاقة له بالمصلحة العامة، فالغلو إذن هو توجه إرادة سلطة التأديب إلى الخروج عن روح القانون وغاياته[1].

2. يتعلق الغلو بعيب مخالفة القانون، إن السلطات التأديبية تباشر اختصاصاتها بواسطة موظفين؛ أي أشخاص آدميين غير معصومين من الخطأ، كما أن اختصاص السلطات التأديبية في هذا الصدد لا يعدو أن يكون اختصاصاً يباشره أعضاؤه وفقاً للنصوص القانونية، لا إعمالاً لحق شخصي مصاحب للوظيفة، يُضاف إلى ذلك أن مدلول كلمة الملاءمة لغةً يفيد المطابقة، لا الهوى والتحكم من جانب السلطات التأديبية، والمشرّع حين تدرج في النص على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين عملاً بأحكام القانون لم يهدف بذلك إلى أن تنفرد السلطات التأديبية بتوقيع الجزاء بلا معقب عليها في ذلك، وإنما قصد المشرّع أن يُقاس الجزاء بما يثبت من خطأ؛ أي أن يكون هناك تناسب بين التهمة والعقاب، فإذا ثبت أن القرار مبني على عدم الملاءمة الظاهرة بين التهمة والعقاب وقع القرار الصادر من السلطات التأديبية مخالفاً للقانون وتعيين إبطاله، ويضيف أنصار هذا التكييف أن إلغاء القرار في هذه الحالة

---

[1] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، طبعة منقحة ومزيدة، دار الفكر العربي، مدينة نصر، مصر، 1996م، ص798.

يكون على أساس مخالفة القانون في روحه ومعناه، باعتبار أن الشارع وقد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزاء واحد، إنما قصده أن تختار السلطة التأديبية من بين هذه الجزاءات ما يناسب الجريمة المرتكبة[1].

3. يُعدّ تطبيق الغلو من تطبيقات نظرية التعسف في استعمال السلطة، كما تُعد رقابة الغلو إحدى صور نظرية التعسف في استعمال السلطة، ذلك أن اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة الإدارية الثابتة في حق الموظف هو من السلطات التقديرية للإدارة، وأن هذا الاختيار من حقها، إلا أن هذا الحق شأنه شأن أي حق آخر يخضع لفكرة عدم التعسف في استعماله، ومعنى التعسف في هذه الحالة هو أن تختار السلطة التأديبية جزاءً مثبت التناسب في شدته وشططه بالذنب الإداري، أو المخالفة الإدارية الثابتة في حق الموظف[2]. "كما أن رقابة الغلو رقابة استثنائية واحتياطية، وأن المحكمة الإدارية العليا المصرية يجب أن تقتصر في قضائها على الجانب السلبي فقط بإلغاء الجزاء غير المتناسب مع الجريمة المرتكبة فقط، وأن هذه المحكمة قد استمدت قضائها في الغلو في مجال التأديب من نظرية الغلو، واستعمال الحق التي يطبقها القضاء المدني، وأن المصدر التشريعي للغلو هو عيب إساءة استعمال السلطة، وأن هناك مصدراً إضافياً لقضاء الغلو يتمثل في نوع من الذوق أو المنطق القانوني يوجه الحلول القانونية فيجعل بعض هذه الحلول مستساغاً ومنطقياً، ويجعل الآخر غير مقبول على الإطلاق بصرف النظر عن النصوص القانونية"[3].

4. يتعلق الغلو بعيب السبب، وذلك أن عيب الغلو يتصل بالسبب، ولا علاقة له بانحراف السلطة، أو التعسف في استعمالها ورقابة السبب التي يمارسها القضاء الإداري حين يصف

---

(1) د. فؤاد العطار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص755.

(2) انظر تفصيلاً: د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص522-527.

(3) د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص448.

القرار التأديبي الصادر بالعقوبة التأديبية أنه مشوب بعيب الغلو تتضمن التحقق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ، ويلخص أنصار هذا الرأي وجهة نظرهم في طبيعة عيب الغلو، بأننا نكون في هذه الحالة بصدد قاعدة قانونية من صنع القضاء الإداري ذاته استناداً لدوره الإنشائي[1].

وتطبيقاً لما سبق، قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب المسلكي وما يناسبه من جزاء، ومناط مشروعية هذه السلطة إلاّ يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره وفي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي كفيله القانون من التأديب – وهو انتظام المرافق العامة، وأن معيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس مقياساً شخصياً وإنما معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع مقدار الجزاء"[2].

تعدّ فكرة الغلو من وجهة نظر الباحث من أفضل النظريات التي ابتكرها القضاء الإداري المصري، بهدف تحقيق مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، باعتباره من أهم ضمانات التأديب في مجال الوظيفة العامة، وبه تتحقق فاعلية العقوبة، وتتحقق بمن خلاله مصلحة الإدارة.

**ثالثاً: موقف الفقه الإداري من الغلو**

لقد أثار الفقه الإداري منح السلطة التأديبية السلطة التقديرية في فرض العقوبة التأديبية المناسبة للمخالفة الإدارية، فهناك مَنْ يعارض تحقيق مبدأ التناسب عن طريق السلطة التقديرية للإدارة، وهناك مَنْ يؤيد منح الإدارة هذه السلطة، وسيعرض الباحث وجهتي النظر سابقتي الذكر.

---

[1] د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص5.

[2] عدل عليا، قرار رقم 1999/498، تاريخ 2000/2/24 (برنامج القسطاس القانوني).

**أولاً: المعارضون لمبدأ منح السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة التأديبية**

يرى هؤلاء أنه يجب على السلطة التأديبية لضمان حسن قيامها بأداء مهمتها في التناسب بين العقوبات والمخالفات التأديبية إلى جانب تقرير الرقابة القضائية على دورها في هذا الصدد أن يصل تلك السلطة إلى إيجاد تحديد منضبط لمدلول كل من الخطأ والجزاء الضئيل والجسيم حتى تتمكن من إجراء العملية المناسبة فيما بينهما[1].

ومن ثم يجب عند منح السلطة التأديبية السلطة التقديرية في تحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع، أن تعترف أولاً برقابة القضاء على قراراتها في هذا الشأن، وعلى السلطة التأديبية أن تقوم بتعريف الأخطاء الضئيلة والأخطاء الجسيمة حتى تتمكن من إجراء المناسبة. ولقد ذهب أصحاب هذا الرأي إلى تعريف الخطأ الضئيل بأنه الخطأ الذي يتوافر فيه شرطان أساسيان؛ أولهما: ألا يترتب عليه سوى ضرر ضئيل بالجماعة الوظيفية، وثانيهما: أن يقع ذلك الخطأ فقط عن حالة عدم الحيطة، أو عدم التبصر، أو الإهمال اليسير من جانب الموظف[2].

وأما الخطأ الجسيم فهو ذلك الذي يكون من طبيعة مرتبة لضرر جسيم بالجماعة الوظيفية، فضلاً عن كشفه عن سوء قصد مرتكبه، أو رعونته وإهماله الجسيم، وهي أمور تثبت بما لا يدع مجالاً للشك مدى خطورة تهديد مسلك مرتكبيها لحسن سير العمل بالمرافق العامة بانتظام واطراد[3].

كما عارض أنصار هذا الفقه المعارض لتطبيق الغلو بالنسبة للعقوبات التأديبية بشأن منح السلطة التقديرية للإدارة بقولهم: "أن الغلو يندرج في معنى التعسف والانحراف، ومن ثم لا يدخل

---

[1] د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، مشار إليه لدى: حبيب المناور، مرجع سابق، ص66.

[2] د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص457.

[3] حبيب المناور، التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص67.

تحت بند مخالفة القانون التي تخول للمحكمة الإدارية العليا المصرية التعقيب على الأحكام الإدارية إذا كانت مشوبة به، ولكن المحكمة الإدارية العليا لم تتقيد بالأسباب التي وردت بالنص، وجعلت من نفسها محكمة استئناف، فهي تحاكم الموظف من جديد، ولو وقفت عند حد مخالفة القانون لكانت مثل محكمة النقض الجنائية، والتي لا تملك أن تعيد النظر في العقوبة التي توقعها المحكمة الجنائية مهما كانت غير ملائمة أو شابها غلو ما دامت من العقوبات التي يجوز توقيعها على المتهم بالنسبة للجريمة الثابتة قبله، وبالتالي فإن المحكمة الإدارية العليا لا تملك التعقيب على تقدير المحكمة التأديبية للأسباب الآتية:

أولاً: لأن المحكمة الإدارية العليا محكمة نقض، وتلتزم بالأسباب التي وضحها القانون.

ثانياً: لأن تقدير مدى تناسب الجريمة مع العقوبة من مسائل الموضوع المتروكة لتقدير المحكمة والتي تستخلصها من الوقائع والظروف بما لا معقب عليها في ذلك، ومما لا شك فيه أن العقوبات الجنائية أخطر وأبعد أثراً في حياة المواطن، وحريته من العقاب التأديبي، وعليه فإن محكمة النقض وهي تفرض رقابتها القانونية على الأحكام الجنائية لم تخول لنفسها حق التعقيب على تقدير العقوبات، وطبيعة ومدى الرقابة القانونية المخولة لمحكمة النقض الجنائية لا تختلف عن تلك التي تملكها المحكمة الإدارية العليا، والمحكمة الإدارية العليا بهذا الحكم تحرم الموظف من درجة من درجات التقاضي، وهي درجة الاستئناف وهذا يتعارض بصفة عامة مع حقوق المواطن"[1].

**ثانياً: الرأي المؤيد للسلطة التقديرية للإدارة في إيقاع العقوبة التأديبية**

[1] انظر: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص798-799، ومرجعه في قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص151-157؛ و د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص531-532.

يذهب أنصار هذا الرأي إلى وجوب إطلاق حرية السلطة التأديبية رئاسية كانت أم قضائية عند تقدير عملية المناسبة والملاءمة بين المخالفات والعقوبات التأديبية، وذلك للأسباب الآتية[1]:

1. أن السلطة التأديبية بصفة عامة، والنوع الرئاسي فيها بصفة خاصة أقدر من غيرها على القيام بإجراء عملية المناسبة والموازنة فيما بين الجرائم والعقوبات التأديبية، بالنظر إلى ما ينطوي عليه كل منها من جسامة، ذلك أن ما قد يبدو للقضاء عند فرض رقابته على تلك المخالفات والعقوبات لا ينطوي على أي نوع من الجسامة أو الخطورة، قد تراه السلطة التأديبية المختصة في الوقت نفسه من الخطورة بمكان، بحيث يشكل لسبب أو لآخر ظاهرة معينة لها آثارها الضارة على حُسن سير العمل، وانتظامه بالمرافق العامة، الأمر الذي يستلزم منها مواجهة ذلك بمنتهى الحزم والشدة.
2. إن مسلك القضاء الإداري لمجلس الدولة المصري بفرضه الرقابة على الملاءمة، وهو مسلك منتقد تماماً، إذ إن العقوبة التي يراها القاضي الإداري غير ملائمة ومنطوية على قدر كبير من الجسامة بالنسبة للخطأ المرتكب، وهي في حقيقتها ليست موجهة فحسب إلى شخص الموظف المخطئ، وإنما هي موجهة أيضاً إلى غيره من الموظفين الذين قد تسول لهم أنفسهم السير على نهج الموظف المخطئ، ومحاكاته في ارتكاب الجرائم التأديبية[2].
3. يستند مسلك القضاء المصري الإداري في فرض الرقابة على الملاءمة إلى حجة أساسية مؤداها أن عدم المناسبة أو الملاءمة (الغلو) عيب متفرع من عيوب مخالفة القانون، وهو أمر غير صحيح على الإطلاق، إذ إن عدم المناسبة أو الملاءمة عيب يلحق بالسلطة التقديرية، ويطابق في معناه الفني عيب إساءة استعمال السلطة، أو التعسف فيها، وترتيباً على ذلك فإن

---

[1] انظر في عرض هذه الأسباب: د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص731 وما بعدها.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 731.

المحكمة الإدارية العليا ما كان يجوز لها وهي بصدد إعمال رقابتها على الأحكام الصادر من المحاكم التأديبية تقرير ثبوت إساءة استعمال السلطة، أو التعسف فيها في جانب محكمة قضائية سلّم المشرّع سلفاً بعدم توافر هذا العيب فيها، وعلى ذلك فإنه إذا أجاز للمحكمة الإدارية العليا النظر فيما يقدم من طعون في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، فإنه يجب عليها النظر فيها باعتبارها قاضي نقض يقتصر دوره على مراقبة العيوب المتعلقة بمخالفة القانون دون تلك الخاصة بالنظر والتقدير في ملاءمة العقوبات الموقعة بوساطة السلطة التأديبية المختصة مهما كانت مشوبة بسوء التقدير، أو الغلو، طالما كانت من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون، ويعني ذلك أن المحكمة التأديبية في مصر عندما تصدر قراراً تأديبياً بتوقيع جزاء معين، فإنه يجب ألا يطعن في هذا القرار بعيب التعسف في السلطة في تقدير الجزاء، ولو شابه الغلو، طالما كان الجزاء من العقوبات المنصوص عليها في القانون، ولكن يمكن الطعن في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا في العيوب المتعلقة بمخالفة القانون[1].

4. إن أنصار المذهب المؤيد لفرض الرقابة القضائية على الملاءمة كان باعثهم إلى تقدير ذلك الحرص على تحقيق عنصر الضمان في المجال التأديبي على حساب عنصر الفاعلية، وهو أمر لا يجوز التمسك به، إذ إنه يفترض في المرتبة الأولى توافر الحرص على تحقيق عنصر الفاعلية دون إهدار لعنصر الضمان في هذا الصدد[2].

وفي ضوء ذلك يرى الباحث بأن إعطاء القضاء الإداري دوراً في الرقابة على تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية من شأنه أن يحقق فاعلية عمل الإدارة، الأمر الذي ينعكس

---

[1] د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص532.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، ص 732.

إيجاباً على حسن سير المرفق العام، وفي ضوء ذلك أرى إعطاء سلطة تقدير العقوبة إلى السلطة التأديبية تحت رقابة القضاء عليها.

وبهذا المجال أؤيد ما ذهب إليه جانب من الفقه[1] إلى عدم جواز إعطاء القضاء الإداري سلطة توقيع، واختيار العقوبة التأديبية، وذلك للأسباب الآتية:

1. لا يجب أن يحل القضاء الإداري محل السلطة التأديبية متجاوزاً دوره الرقابي على مدى مناسبة العقوبات التأديبية للمخالفات الإدارية المرتكبة.
2. أنه لا يجوز أن تشل صلاحيات السلطة التأديبية لهذا الحد، ويكفي أن يعيد القضاء الإداري الأمر لجهة التأديب سواء كانت جهة إدارية، أو محكمة تأديبية إذا قدرت أن العقوبة التأديبية بها خلل في التقدير.
3. إن السلطة التأديبية أدرى حين تتحرى العدل ويُحسن اختيار القائمين على التقييم بهذه الجهات بظروف العمل، وطبيعة المخالفة الإدارية، وتأثيرها على العمل والعاملين، وعلى حُسن سير وانتظام العمل داخل المرفق من القضاء الذي تفحص أوراق وملفات يقارن بين مقدمات ونتائج بصورة نظرية بعيدة عن الواقع العملي.
4. يُلحظ أن قانون العقوبات قد نص على التدرج في درجات التقاضي، حتى نصل لمحكمة التمييز التي لا يجوز لها أن تبحث الموضوع، أو تقترح عقوبة، بل تعيد الأمر لمحكمة الموضوع، وإذا كان ذلك في العقوبات الجنائية، وهي الأهم والأخطر، فمن باب أولى أن يكون ذلك في العقوبات التأديبية.

[1] د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص463.

**رابعاً: أثر الغلو على مشروعية القرار التأديبي**

يؤدي الغلو إلى الخروج من المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وخضوع الجزاء التأديبي لرقابة القضاء.

لقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر هذا الأثر في أحكامها، فقد قضت بأن "الأصل أن يقوم تقدير الجزاء على أساس التدرج تبعاً لدرجة جسامة الذنب المرتكب، وإذا كان للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الترتيب الإداري وما يناسبه من جزاء، فإن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو"[1].

"ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب، وبين نوع الجزاء، ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة التي يخضع لها أيضاً تعيين الحد الفاصل بين النطاقين"[2].

كما أنها قضت بأن: "الحد الفاصل بين الجزاء المشوب بالغلو، والجزاء الذي يخلو من هذا العيب هو التفاوت الظاهر، أو عدم التناسب البيّن بين درجة خطورة الذنب المرتكب والجزاء عليه"[3].

ومن أحكامها أيضاً: "ولئن كانت للسلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك شأن أي سلطة

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2311 لسنة 38ق جلسة 1993/8/15م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص345.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 388، لسنة 35ق، جلسة 1990/2/17م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص343.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 725، لسنة 34ق، جلسة 1990/11/20م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص329.

تقديرية أخرى، إلا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ..." [1].

وأكدت محكمة العدل العليا الأردنية على هذا المبدأ في قرار لها بقولها: "للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بأن لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ... وأن الهدف من التأديب – وهو تأمين انتظام سير المرافق العامة – لا يتأتى إذا انطوى الجزاء على القسوة الشديدة أو الإفراط المسرف في الشفق، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، ويتعارض مع الهدف الذي توخاه المشرّع من التأديب ... وعليه فإذا كان الجزاء مشوباً بالغلو فيخرج من نطاق المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا"[2].

وفي حكم آخر جاء فيه: "وحيث إنه وإن كانت للسلطة المختصة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء، لا أن مشروعية هذه السلطة التي هي سلطة تقديرية هو أن لا يشوب استخدام هذه السلطة غلط في إيقاع العقوبة، إذ يجب أن يكون هناك ملاءمة بين خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، وأن لمحكمتنا أن تراقب مقدار العقوبة، وما إذا كانت هذه العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف"[3].

وذهبت محكمة العدل العليا إلى أنه: "لا يرد الاحتجاج بأن القرار المطعون فيه مشوب بغلو في العقوبة، إذ أن للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب المسلكي وما يناسبه من

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1563، لسنة 7ق، جلسة 1961/11/11م، مشار إليه لدى: أكرم الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص44، الهامش (2).

[2] عدل عليا، قرار رقم 89/85، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980م، ص608-609، وقرارها رقم 85/74، مجلة النقابة، 1986م، ص30، مشار إليهما لدى منشورات مركز عدالة.

[3] عدل عليا، قرار رقم 1983/93، تاريخ 1983/10/6م، مجلة نقابة المحامين، 1993م، ص1356.

جزاء لغير معقب عليها في ذلك إلا أن مشروعية هذه السلطة رهن بأن لا يشوب استعمال هذه الصلاحية غلو في العقوبة وحيث تبين أن المجلس التأديبي الأعلى اختار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التأديبية مراعياً بذلك خطورة الذنب المقترف مستهدفاً عدم الإخلال بواجبات المهنة أو الخروج على مقتضياتها فيكون احتجاج المستدعي في غير محله"[1].

واستند القضاء الإداري السعودي عند تحديد الغلو في إيقاع العقوبة التأديبية إلى معيار موضوعي، يمكن من خلاله تقرير مسألة الغلو من عدمه، ومن قرارات ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري في المملكة العربية السعودية: "ولئن كان لجهة التأديب سلطة تقدير المخالفة التأديبية، وما يناسبها من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، والذي من صوره عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية، وبين نوع الجزاء ومقداره، وتقرير الجزاء المشوب بالغلو يخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"[2].

تبين للباحث من الأحكام سالفة الذكر، أن أثر الغلو يتمثل في خروج القرار التأديبي من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية بما يستوجب رقابة القضاء على هذا القرار بإلغائه.

وإن أثر الغلو لا يقتصر فقط على جعل القرار التأديبي مشوباً بعيب عدم المشروعية، وإنما يشمل أثره التأثير على حسن سير المرفق العام بانتظام، وما يترتب على هذا الغلو من تصرفات

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 1999/148 تاريخ 2000/1/22، (برنامج القسطاس القانوني).

عدل عليا، قرار رقم 1988/240 تاريخ 1989/5/29، (برنامج القسطاس القانوني).

[2] ديوان المظالم، قضية رقم 266، تاريخ 1426/4/1هـ – 2005م، مشار إليها لدى: عبد الوهاب بن عوض بن هاذل الحربي، تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/ 2009م – 1431هـ/ 2010م، ص89.

من المرؤوسين وكراهيتهم لرئيسهم، وللعمل بما يؤدي إلى التسرب الوظيفي، مما يلحق بالمرفق العام خسائر وأضرار جسيمة نتيجة هذا التسرب[1].

## الفرع الثاني: التفريط في توقيع العقوبة التأديبية

تناول الباحث في هذا الفرع معنى التفريط، وموقف الفقه القانوني منه، وأثره.

**أولاً: معنى التفريط[2]**

التفريط لغةً من كلمة فَرَطَ، وفرّط في الأمر قصر فيه، وضيعه حتى فات وفرّط فيه تفريطاً مثله، وأفرط في الأمر أي جاوز فيه الحد، والاسم منه الفرطْ بالتسكين، يُقال إياك والفرط في الأمر، وأمر فُرُط بضمتين أي مجاوز للحد فيه، ومنه قوله تعالى: "﴿ وَكَانَ أَمْرُهُۥ فُرُطًا ﴾ "[3].

"التفريط هو التهاون والتخاذل من جانب الإدارة أو الرئيس في العمل في اتخاذ الجزاء المناسب للمخالفة التي وقع فيها المرؤوس، فقد لا تتخذ الإدارة أو الرئيس الجزاء التأديبي رغم وجود المخالفة، أو قد تتخذ الإدارة موقف اللين وتفرط في الشفقة فتوقع جزاء بسيط أقل بكثير مما يجب أن يوقع على الموظف المخالف والذي قد تكون المخالفة التي ارتكبها جسيمة فيما يجعل الجزاء التأديبي في هذه الحالة ليس له قيمة"[4].

والتفريط هو صورة من الغلو، حيث يعني الإفراط في الشفقة بحيث لا يتناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية، وقد أوضحت ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية.

فقضت بأن: "ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وأن ركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة

---

[1] حبيب المناور، التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص79.

[2] انظر: المعجم الوسيط لابن منظور، مرجع سابق، ص499.

[3] سورة الكهف، الآية (28).

[4] حبيب المناور، التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص80.

عن تحمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، بينما الإفراط في الشفقة يؤدي إلى الاستهانة في الواجب طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين"[1].

وقضت أيضاً بأنه: "يجب تناسب الجزاء مع الذنب الإداري، بأن يكون الجزاء عادلاً خالياً من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة"[2].

كما قضت بأن: لا جدال في أن جرائم الاختلاس من الجرائم المخالفة للشرف والأمانة، والتي تفقد العامل الذي يرتكبها سمعته، والثقة فيه، وتؤدي عند الحكم فيها جنائياً إلى فصله بقوة القانون، ولا يمكن أن يؤدي قيام السيد برد المبالغ التي اختلسها، وبالتالي قيام النيابة العامة بإحالة الموضوع إلى الجهة الإدارية لمجازاته عما ثبت في حقه تأديبياً، إلى تغيير صيغة الذنب الذي ارتكبه، فإذا ما أُضيف إلى ما تقدم أن للمذكور سجلاً حافلاً بالجزاءات على نحو ما هو ثابت بالأوراق، فإن الجزاء الحق لمثله هو الفصل من الخدمة"[3].

ومن أحكام القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، ما قضى به ديوان المظالم بأن: "ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة المخالفة الإدارية، وبين نوع الجزاء ومقداره، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وتعيين الحد الفاصل بين هذين النطاقين، مما يخضع لرقابة الديوان ليقوم الجزاء التأديبي ويكون عادلاً خالياً من الإسراف في

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 38، لسنة 38ق، جلسة 1994/5/7م، والطعن رقم 1698، لسنة 39ق، جلسة 1994/2/28م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية، مرجع سابق، ص330-332.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3161، لسنة 35ق، جلسة 1992/2/29م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية، مرجع سابق، ص333-334، وفي نفس المعنى انظر: الطعن رقم 193 لسنة 36ق جلسة 1993/2/2م، وطعن رقم 987 لسنة 37ق جلسة 1992/12/15م، وطعن رقم 1573 لسنة 36ق جلسة 1992/12/8م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية، مرجع سابق، ص339-340.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 82 في 9 يناير 1974م، س89ق، ص95، مشار إليه لدى: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص734.

الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة، إذ إن كلا من الأمرين ليس في خير على حسن سير المرافق العامة، ويجافيان المصلحة العامة"[1].

ومن خلال تحليل واستقراء الأحكام سالفة الذكر، يخلص الباحث إلى الآتي:

1. أن التفريط في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية هو الإفراط في الشفقة الذي يؤدي إلى الاستهانة بواجبات الوظيفة العامة.
2. أن التفريط في نظر ديوان المظالم السعودي هو الإمعان في استعمال الرأفة، والذي يضر بالمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.
3. يتضح من حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المتعلقة بالموظف الذي اختلس أموالاً ثم قام بإرجاعها، بأن الإدارة تهاونت تجاه هذا الموظف الذي رغم وجود جزاءات وسوابق في تصرفاته، ورغم قيامه بجريمة تمس الشرف والأمانة، وتفقد الثقة في الموظف، فإنها تقرر جزاء لا يتناسب مع جسامة المخالفة الإدارية المرتكبة، لذا تدخلت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء هذا الجزاء، وتوقيع جزاء أشد يتناسب مع المخالفة، وإن خالفت المحكمة في هذا الجانب انسجاماً مع الرأي السابق المؤيد لجانب من الفقه القانوني بأن لا يعطي القضاء سلطة فرض واختيار العقوبة التأديبية، لذا كان على المحكمة الإدارية العليا المصرية توجيه الإدارة إلى الجزاء المناسب دون تقرير هذا الجزاء من جانبها، حيث إن على القضاء ألا يتدخل في أعمال الإدارة، وإنما إلغاء القرارات المخالفة للقانون فقط.

وهي بهذا الحكم تعبّر عن صورة من صور الإمعان في الرأفة، وهي صورة توقيع جزاء أقل في قيمته من المخالفة الجسيمة التي وقعت من الموظف، فبعد أن قررت أنه جرى قضاء هذه المحكمة على أن انعدام التناسب الظاهر بين الذنب الإداري، الجزاء الموقع عنه، يخرج الجزاء من

[1] ديوان المظالم، قضية رقم 2280، تاريخ 1425/2/1هـ – 2004م، مشار إليه لدى: عبد الوهاب بن عوض الحربي، تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي، مرجع سابق، ص90.

نطاق المشروعية مما يجعله مخالفاً للقانون، متعين الإلغاء، لذلك رأت المحكمة أن مجازاة العامل بخصم شهر من مرتبه لقاء استيلائه على أموال الشركة التي يعمل بها لا يتناسب البتة مع جسامة الجريمة الثابتة في حقه.

**ثانياً: موقف الفقه الإداري من التفريط في توقيع العقوبة التأديبية**

يرى الفقه الإداري أن التفريط هو الطرف الآخر النقيض للغلو في الشدة بحيث يمكن أن يُسمى غلواً في التساهل، ومبالغة فيه لحد التفريط، وكما أن الغلو في الشدة غير مطلوب ولا يحقق العدالة، فإن الغلو في التساهل والتفريط لا يحققها هو الآخر، فالفضيلة كما يقولون "أمر وسط بين رذيلتين" و "خير الأمور الوسط"، فالوسطية هنا أيضاً مطلوبة، وتحقق العدالة المبتغاة لعنصري الجهاز الإداري في الدولة المرفق والعامل[1].

إن التكييف القانوني للتفريط في توقيع العقوبة هو تعسف في استعمال السلطة، فالتعسف في استعمال السلطة لا يكون بإنزال عقوبة شديدة لا تلائم في شدتها قدر المخالفة المرتكبة فحسب، ولكن التعسف يكون أيضاً بإنزال عقوبة خفيفة لا تتناسب مع جسامة الجرم المرتكب، ذلك أن منزل العقاب في كلتا الحالتين قد استعمل سلطته التي خولها له القانون استعمالاً غير مشروع، مما أدى إلى وصم هذه السلطة، أو هذا الاستخدام بأنه تعسف في استخدام الحق أو السلطة، فالاستعمال المشروع يكون في الوسط والتطرف في أي الجانبين إفراط وتفريط وتعسف، وأمر غير مشروع[2].

---

[1] حبيب المناور، التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص83.

[2] انظر في هذا الرأي: د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص494-495.

**ثالثاً: أثر التفريط في توقيع العقوبة التأديبية**

إن العقوبة التأديبية ليست هدفاً في ذاتها يستخدمها الرؤساء دون هدف محدد، وهو تحقيق هدف المرفق العام الذي ينتمي إليه هو ومرؤوسيه، فالهدف الأساس للعقوبة هو ترهيب العاملين من الوقوع في المخالفات الإدارية، وحثهم على زيادة كفاءتهم في العمل[1].

فانعدام توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف قد يؤدي إلى إهماله، وتكرار سلوكه وتكرار المخالفات الإدارية التي يقع فيها، كما قد يؤدي إلى ارتكاب مخالفات جسيمة أكبر مع إهمال الإدارة في توقيع الجزاء للحد من السلوكيات السلبية من الموظف.

لقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم هام لها إلى أن: "عدم اتخاذ الإدارة موقف الحزم، ومعاقبة الموظف أدى إلى تكرار مخالفاته، وعابت على الإدارة تجميع هذه المخالفات، وعقاب الموظف عليها، فاستخدام السلطة الرئاسية لسلطتها التقديرية في توقيع العقوبة التأديبية من عدمه؛ أي أن لا تسيء استخدام هذه السلطة مما يؤثر على سير العمل في المرفق العام، فذهب القضاء هنا إلى أنه يجب على المحكمة، وهي تقدر العقوبة أن تأخذ في اعتبارها دور السلطة الرئاسية، ومقدار ما ساهمت به من خلل بإدارة المرفق، ومن أبرز مظاهر هذا الخلل تجميع المخالفات والإعلان عنها دفعة واحدة في صورة حزمة من الاتهامات المختلفة، في حين كان يجب عليها إتباع إجراءات التحقيق وتوقيع الجزاء في حينه ردعاً للعامل المخالف، وزجرها لغيره مما يؤدي لعدم توافر حسن الإدارة من قبل السلطة الرئاسية التي تشرف على الطاعن قد أسهم في وقوع ظرف من الظروف الموضعية الملابسة للوقائع محل الاتهام، والتي ينبغي مراعاتها عند تقدير الجزاء التأديبي على العامل، وفي ذلك تقول المحكمة: "ومن حيث أنه فضلاً عن ذلك فإنه يتعين في تقدير العقوبة الواجب مجاراة الطاعن بها عما هو ثابت في حقه من اتهامات أن

---

[1] أكرم الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص46.

تأخذ المحكمة في اعتبارها ما هو ظاهر وثابت من أوراق الدعوى التأديبية، وبصفة خاصة تقرير الاتهام ص (10، 11)، حيث تكشف عن أن جهة الإدارة قد استخدمت حيال الطاعن أسلوب تجميع المخالفات وتكثيفها ثم الإعلان عنها دفعة واحدة في صورة حزمة من الاتهامات المختلفة، بينما مقتضيات حسن الإدارة يفرض على السلطة الرئاسية المواجهة السريعة الحاسمة لأي إخلال بنظام العمل، أو حسن سيره من أحد العاملين، وذلك بإتباع الإجراءات التي خولها إياها القانون من التوجيه والنصح والإحالة والتحقيق، وتوقيع الجزاء، ولو كانت جهة الإدارة قد واجهت العامل بوقائع الاتهام الأول في حينه ومساءلته عنه على النحو الذي تقتضيه المصلحة العامة ردعاً للعامل، وزجراً لغيره كان في ذلك ما يمنع الطاعن عن ارتكاب المخالفات التالية، ذلك أن عدم اتخاذ الجهة الإدارية الرئاسية للطاعن لإجراءاتها ضده لفترة طويلة رغم ما بدر منه من مخالفات، منها: استمراره في الانقطاع المتكرر عن العمل، وعدم التوقيع في دفتر الحضور والانصراف قد أدى إلى تماديه في سلوكه غير المنضبط وارتكابه ما هو ثابت قبله من مخالفات تأديبية على النحو سالف البيان، بناءً على ذلك أسهم عدم توافر حسن الإدارة من قبل السلطة الرئاسية التي يشرف على الطاعن في وقوع ما وقع من مخالفات عديدة وجسيمة فيه، وهذا الخلل في حسن إدارة المرفق يُعد ظرفاً من الظروف الموضعية الملابسة للوقائع محل التهم، والتي يجب مراعاة قدرها عند تقدير الجزاء التأديبي على العامل، ومن حيث إنه طبقاً لما سلف بيانه من تحديد لحقيقة ما هو ثابت من خلل في حسن إدارة المرفق العام الذي يخدم فيه، فإن المحكمة تقدر أن الجزاء المناسب للطعن هو خصم أجر المستحق عن مدة شهر"[1].

يتضح من هذا الحكم أن العامل تمادى في سلوكياته غير المنضبطة، وتكرر منه الوقوع في المخالفات التأديبية، والتي يجب أن يُعاقب عليها كل منها في حينها، ولم تفعل الإدارة ذلك وهو

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2588، لسنة 40ق، جلسة 1988/12/1م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص356-357.

ليس من حسن إدارة المرفق العام، حيث أن المخالفات التأديبية، وجدت لتهذيب العامل من الوقوع في المخالفات، فإذا وجد العامل أن الإدارة لم توقع عليه الجزاء المناسب للمخالفة الواقعة منه، فإنه يتمادى في الوقوع بهذه المخالفات، وهذا أثر من تفريط الإدارة في معاقبة العامل على مخالفاته.

إذن من آثار التفريط هو تمادي الموظف في سلوكياته، ووقوعه في المخالفات بما يؤثر سلباً على حسن سير المرفق العام.

ولا شك أن القضاء أكد أن التفريط يؤدي إلى استهانة العامل والموظف بواجباته الوظيفية، وذلك طمعاً منه في شفقة الإدارة عليه، حيث يجدها غير جدية في توقيع العقوبة المقررة لهذه المخالفة.

فالمحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بأن: "والاستنزاف المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين ... لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة"[1].

إن التفريط من جانب الرؤساء قد يكون نتيجة العلاقات الشخصية أو الواسطة والمحسوبية والقرابة.

بالإضافة إلى ذلك يورد الباحث في هذا المجال دراسة ميدانية حول عدالة الجزاء التأديبي الموقع من قبل الرؤساء على المرؤوسين، والتي قام بإجرائها الباحث حبيب المناور عام 2010م[2]، وقد خلصت هذه الدراسة إلى الآتي:

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعون في الأحكام الصادرة في 1961/11/11م، و 1962/12/8م، و 1964/6/15م، و 1965/5/22م، مشار إليها لدى: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص724-725.

(2) حبيب المناور، التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص86-89.

"1. اتفق (91%) من المدراء و(89%) من المرؤوسين على دور الرؤساء بتوجيه الموظفين والعاملين لتفادي الجزاء الإداري بالإضافة إلى استجوابهم ومناقشتهم في حالة ارتكابهم خطأ لتحديد نوعية الجزاء الإداري الذي سيُطبق عليه.

2. تضاربت الآراء في عدالة توقيع الرؤساء للجزاء الإداري، فنجد أن هناك من أكد وبنسبة عالية (مدراء ومرؤوسين) أن يكون الجزاء الإداري أقل من حجم الخطأ المرتكب، وعكس ذلك أكد بعضهم أن الجزاء الإداري يفوق حجم الخطأ أو مساوياً له، ومن جانب آخر نجد نسبة عالية أكدت أن الرؤساء يقومون بتوقيع الجزاء الإداري بطريقة غير عادلة، بحيث تقل عن حجم الخطأ، ويمكن تفسير ذلك بأسباب عديدة، منها: عدم إدراك المستقصيين أساساً بنظام الجزاء الإداري المعمول به، وقد تعود الأسباب إلى أنه فعلاً يوجد من الرؤساء من يتصف بصفات القيادة غير العادلة، بحيث تستخدم سلطة الجزاء في غير محلها السليم، ومن شأنها التأثير الإيجابي على ترقية الموظف، ورفع الأداء الوظيفي.

3. يشعر (60%) من الرؤساء المباشرين بأن توقيع الجزاء الإداري صعب بسبب العلاقات العائلية، أما رأي المرؤوسين، فالسبب الرئيس هو خوف الرؤساء المباشرين من افتضاح أمرهم لديهم".

وتخلص الدراسة إلى أن أسباب عدم توقيع الجزاء الإداري يرجع إلى ما يأتي:

1. مصالح انتخابية.
2. علاقات عائلية وقرابة ومحسوبية، وبالتالي الخوف على المنصب.

فالتفريط في العقاب التأديبي وتوقيع الجزاء التأديبي من قبل الرؤساء قد يرجع لقرابة الموظف من الرئيس، فيخاف الرئيس من توقيع العقوبة عليه خوفاً من غضب العائلة التي ينتمي

إليها، أو يكون الموظف من أحد أفراد القبيلة التي ينتمي إليها الرئيس فلا يوقع الجزاء عليه احتراماً وانتماءً للقبيلة، وخوفاً على مصلحة أفرادها.

ومن الأسباب أيضاً أن يكون الرئيس من الأشخاص القياديين الذين يتمتعون بالشعبية، ويريد أن يرشح نفسه للانتخابات سواء في عضوية مجلس الأمة، أو أحد المجالس الأخرى الموجودة بالدولة، فيحابي الموظفين طمعاً في تأييده في الانتخابات.

ولا شك أن هذا التفريط يؤثر على كفاءة العمل بالمرافق العامة، ويؤدي إلى الإهمال في أداء الواجب الوظيفي من قبل الموظف، كما يؤدي إلى سوء تقديم الخدمة من قبل المرفق العام للجمهور، مما ينعكس أثره على الأضرار بالمصلحة العامة بالدولة ومصلحة الجمهور.

وتخلص الدراسة المشار إليها إلى الأثر الإيجابي والسلبي للجزاء الإداري في الآتي:

1. الأثر الإيجابي للجزاء الإداري على دافعية الموارد البشرية، والمتمثل بما يأتي:

أ. اتفق كل من (المدراء والمرؤوسين) بأن يكون حجم الجزاء الإداري مساوياً لحجم الخطأ، وقد وافق على هذا الرأي (97% من المدراء مقابل 95% من المرؤوسين)، وأنهم مع تطبيق نظام الجزاء الإداري بطريقة عادلة مما يحقق العلة من فكرة الجزاء الإداري بطريقة عادلة، مما يحقق العلة من فكرة الجزاء الإداري وهي تقويم أداء الموظف، فنجد أن (95%) من المدراء و(75%) من المرؤوسين مع هذا الرأي.

ب. نظام الجزاء الإداري من الأنظمة الإدارية الهامة لكل مؤسسة تتخذ من فكرة تحفيز الموظف المثالي، ومعاقبة المخطئ معاقبة عادلة كمبدأ لتنشيط العمل، وتراوح آراء المدراء والمرؤوسين ما بين (97%) و(94%)، ولكن ليس بالضرورة أن يكون له تأثير إيجابي في دفع العاملين نحو تحقيق أهداف العمل، لذلك فإن الرأي المعارض (غير موافق) تمثل بنسبة (29%) من المدراء و(26%) من المرؤوسين.

ج. في شأن رأي المرؤوسين في كيفية توقيع الجزاء الإداري على الموظف المخطئ، نجد أن الرأي المعارض من المرؤوسين بلغ (5%) لفكرة معاقبة الموظف المخطئ بصورة علنية، وذلك لظروف اجتماعية وإنسانية.

2. الأثر الإيجابي للجزاء الإداري على دافعية الموظفين تمثل بما يأتي:

أ. للجزاء الإداري تأثير سلبي على عدة أمور، وهي:

- في ترقية الموظف.
- في الحصول على المكافأة.
- في الأداء الوظيفي للموظف.
- في رفع كفاءة أداء العمل ككل.

ب. اختلف المدراء والمرؤوسين من حيث تجاهل الجزاء الإداري من جوانب إنسانية ومالية للموظف من عدمه، فبدا واضحاً في رأي المدراء (57% جانب إنساني، 65% جانب مالي) وجود فجوة سالبة مع مجال تباين ضئيل ترتبت في رأيهم بالجانب الإنساني للجزاء الإداري، أما بالنسبة للمرؤوسين فنجد أن (74% و 78%) يؤكدون أن الجزاء الإداري بتجاهله للجوانب الإنسانية والمالية للموظف لا يراعي ظروفهم، ويؤكدون وجود فجوة في تطبيق الجزاء الإداري بسبب تدخل الرئيس الأعلى.

وخلصت الدراسة إلى أن الرأي الغالب للمدراء والمرؤوسين مع أهمية الجزاء الإداري في دفع الموارد البشرية نحو عطاء أكثر إنتاجية وأفضل، ومما لا شك فيه أن للجزاء الإداري تأثير إيجابي على ما يأتي:

- ترقية الموظف.
- الحصول على المكافآت.

- الأداء الوظيفي.
- رفع كفاءة أداء العمل ككل".

وبالتالي يتضح للباحث من هذه الدراسة أن للجزاء الإداري أهميته في كفاءة العمل داخل المرفق العام، ويؤثر على كفاءته من ناحية الأداء، وعلى كفاءة الموظفين من حيث الإنتاجية والأداء، بل إن العقوبة التأديبية وفقاً لهذه الأهمية لها تأثير إيجابي كبير على تحقيق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها المرفق العام، ولذلك يؤدي التفريط في استخدام هذه العقوبة إلى الإضرار بأهداف المرفق العام، والصالح العام للإدارة.

## المبحث الثاني

## مبدأ التناسب بين الشريعة والقانون المقارن

لا بدّ لنا ونحن نتكلم عن تطبيق مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية من بيان موقف الشريعة الإسلامية، كما هو موضح في المطلب الأول، وموقف القانون المبين في المطلب الثاني)، أما المطلب الثالث فقد تناول موقف الفقه القانوني المطلب الثالث من هذا المبدأ، لذا سيبحث الباحث هذه المطالب الثلاثة تباعاً.

### المطلب الأول: موقف الشريعة الإسلامية من مبدأ التناسب

إن الباحث وهو بصدد دراسة مبدأ التناسب بين المخالفة الإدارية والجزاء التأديبي، لا بد له من أن يستعرض موقف الشريعة الإسلامية الغرّاء من هذه المسألة، لذا تناول الباحث في هذا المطلب حقيقة التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، وتطبيقاته في الشريعة الإسلامية، وذلك في فرعين.

#### الفرع الأول: حقيقة التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية في الشريعة الإسلامية

"الشريعة الإسلامية هي الشريعة الخاتمة، ولذلك فقد احتوت على كل مبادئ الحق والعدل والإنصاف في كل المجالات، ومن العدل والإنصاف أن تتماثل العقوبة قوة وضعفاً مع الجريمة المرتكبة، وهو ما جاءت به هذه الشريعة الغرّاء"[1].

وأساس العقوبة في الإسلام هو القصاص بالتساوي بين الإثم المرتكب والعقوبة الرادعة، وقد ورد في القرآن لفظ العقوبة، قال سبحانه وتعالى: " ﴿ وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا۟ بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُم

[1] د. فيصل بن سعود العنزي، إجراءات الدعوى التأديبية، دار الرياض، المملكة العربية السعودية، 1430هـ، ص10.

بِهِۦ ﴾"[1]. وجاءت بلفظ المثلات، حيث يقول تعالى: " ﴿ وَيَسْتَعْجِلُونَكَ بِٱلسَّيِّئَةِ قَبْلَ ٱلْحَسَنَةِ وَقَدْ خَلَتْ مِن قَبْلِهِمُ ٱلْمَثُلَٰتُ ﴾ "[2].

شُرعت العقوبة في الشريعة الإسلامية ردعاً للمخالف عن ارتكاب ما نهى الله عنه، أو ترك ما أمر الله به، وقد حرصت كل الحرص على تحقيق مبدأ التناسب والمماثلة، أو الملائمة بين الجريمة المرتكبة والعقوبة الموقعة على المخالف[3].

وإذا كانت النظم الوضعية قد سلكت سبيل التدرج في نطاق تقنينها للعقوبات التأديبية، فقد سبقتها إلى ذلك الشريعة الإسلامية منذ أكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان، حيث تدرجت بالعقوبات التأديبية من الخفيفة إلى الجسيمة، ثم إلى الأكثر جسامة، وذلك وفقاً لحجم المخالفة والجرم الذي ارتكب من قبل الموظف، وهذا هو عين مبدأ التناسب.

وتنقسم العقوبات في الشريعة الإسلامية إلى ثلاثة أنواع: الحدود أو القصاص، والديات، والتعزير [4].

"بالنسبة لهذه الأقسام الثلاثة، فإنه تم تحديد وبيان الجرائم التي عقوبتها الحدود، وأن جرائم القصاص والديات وضحها الشارع، ولم يبقي إلا بعض الجرائم التي عقوبتها التعزير والتي تُرك لولي الأمر فيها تقدير العقوبة، بحيث لا يخرج عن أوامر الشارع الحكيم، وأن يكون مقيداً بعدة قيود عند تقريره لهذه العقوبة، وهي:

---

[1] سورة النحل، الآية (126).

[2] سورة الرعد، الآية (6).

[3] د. عبد الوهاب بن عوض بن هاذل الحربي، تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي، مرجع سابق، ص96.

[4] د. عبد الرحمن الصابوني، المدخل لدراسة التشريع الإسلامي، ج1، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ط6، 1415هـ – 1416هـ (1995 – 1996م)، ص26.

1. أن يكون الباعث على هذه العقوبة هو حماية المصالح الإسلامية، لا حماية الأهواء والشهوات.

2. ألا يترتب على هذه العقوبة فساد أشد وأفتك بمعنى الآدمية والكرامة الإنسانية.

3. هو أن تكون ثمة مناسبة بين الجريمة والعقوبة، وألا يكون ثمة إسراف في العقوبة، ولا إهمال ولا استهانة"[1].

فالشريعة في العقوبة من وجهة نظر الفقه الإسلامي هي أن يصدر الحكم بالعقوبة ملتزماً بأحكام الشريعة الإسلامية، فيما تنطوي عليه هذه العقوبة من تقديرات شرعية لها، ولا يخرج الحكم عما حددته الشريعة وقررته في هذا الشأن، وإلا وقع باطلاً لمخالفته لأحكام الشريعة[2].

فلقد شرعت الشريعة الإسلامية مبدأ الشرعية بالنسبة للجريمة والعقوبة، وحرصت على أن يكون لكل جريمة العقوبة المقررة والمناسبة لها، حتى إذا ما فكر أحد أن يرتكب معصية عرف العقوبة المقابلة لها، فيرتدع ويمتنع عن ارتكابها، ومع ذلك فإن الشريعة الإسلامية تركت مساحة لبعض الجرائم التي قد تستجد في المستقبل، وأعطت ولي الأمر سلطة توقيع العقوبة المناسبة لها، مقيداً في ذلك بعدة قيود تم بيانها سالفاً، وهذه العقوبات هي التي يُطلق عليها العقوبات التعزيرية.

## الفرع الثاني: تطبيقات لمبدأ التناسب في الشريعة الإسلامية

سبقت الشريعة الإسلامية كل النظم الوضعية في تطبيقها للتناسب بين الجريمة والعقوبة، حيث تدرجت بالعقوبات التأديبية من الخفيفة، إلى الجسيمة، ثم الأكثر جسامة، وهكذا بما يتماشى مع حجم المخالفة، ومدى الجُرم الذي ارتكبه العامل، يقول تعالى: "﴿وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحْكُمُوا۟

---

[1] د. عبد الله مرسي مسعود، القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام، دون سنة نشر ودون ناشر، ص309-310، مشار إليه لدى: د. عبد الوهاب الحربي، تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي، مرجع سابق، ص98.

[2] د. عبد الرحمن الصابوني، المدخل لدراسة التشريع الإسلامي، مرجع سابق، ص28.

﴿ بِٱلۡعَدۡلِۚ ﴾"[1]، ومن تطبيقات هذا التدرج بالنسبة للناحية الإدارية في الدولة هذا التقسيم الذي اتفق عليه الفقهاء للعقوبات بحيث تتلاءم مع الجريمة[2]، وهو كالآتي:

1. عقوبة التوبيخ (العقوبات التعزيرية التي يقدرها ولي الأمر).
2. عقوبة الزجر والنهي.
3. عقوبة الحرق لمتاع الغال وضربه.
4. عقوبة المصادرة لأموال المخالف.
5. ثم أقسى أنواع العقوبات التعزيرية وأشدها جسامة بالنسبة للعاملين بالدولة، وهي عقوبة العزل من الوظيفة[3]، إذا كانت الجريمة الإدارية من الجسامة، بحيث تستحق هذه العقوبة. هذا في نطاق العقوبات التعزيرية، فماذا عن العقوبات الأخرى المقررة بحد أو نص؟ وما مقدار التناسب والتماثل فيها بين الجريمة والعقوبة؟

كما يرى البعض[4] أن العقوبات في الشريعة الإسلامية بعضها غليظ لا يتناسب مع الجريمة ذاتها؛ كقطع يد السارق، وجلد الزاني مائة جلدة، وجلد القاذف ثمانين جلدة، ويضيف أصحاب هذا الرأي أن جانب الردع في هذه العقوبات أظهر وأوضح من جانب التناسب بين الجريمة والعقوبة، والرد على ذلك يكون باستعراض بعض الجرائم التي وضع لها الشارع الحكيم العقوبات المناسبة، وبيان مدى تناسب هذه العقوبات مع الجرائم، وهي كالآتي:

---

[1] سورة النساء، الآية (58).

[2] انظر تفصيلاً: د. أنور الحمراني، التأديب في النظام السعودي، مرجع سابق، ص143-144؛ وعبد الوهاب الحربي، تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي، مرجع سابق، ص100-101.

[3] القاضي أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم (القضاء الإداري الإسلامي)، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، الأردن ط1، 1991م، ص153.

[4] د. عبد الكريم زيدان، المدخل إلى الشريعة الإسلامية، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، 1987م، ط1، ص105-106.

- جريمة السرقة وعقوبتها قطع اليد، وهي عقوبة ملائمة تماماً لهذه الجريمة والتي لا يُنظر فيها إلى مقدار المال المسروق فقط، ولكن يراعي فيها مقدار الرعب الذي يخلفه السارق بين السكان الآمنين والفزع والبلبلة التي يحدثها هذا التصرف المشين، والذي يدفع الناس إلى تحصين منازلهم، وشراء الأسلحة لمواجهة السارق الذي قد يكون مسلحاً، فكانت العقوبة المناسبة هي قطع يد السارق جزاءً وفاقاً على ترويع الآمنين، فالسارق يروع حياً أو بلداً بأكمله، فلا يطمئنون حيث يكون الاطمئنان واجباً، ولا يستريحون حيث تجب الراحة.
- جريمة الزنا، وعقوبتها الجلد لغير المتزوج، والرجم للمحصن عقوبة عادلة ومناسبة تماماً مع الجرم، فالزاني يفسد النسل، وينشر أخبث الأمراض، ويجعل المجتمع منحلاً، والأسرة مفككة، فالابن لا يعرف أباه، والأب يشك في ذريته.
- جريمة القذف، وعقوبتها الجلد ثمانين جلدة متناسبة مع جسامة الجريمة، فهذه الجريمة تفقد المرأة اعتبارها، وإذا فقدت المرأة اعتبارها هانت في نفسها، وعين ذويها، وعين المجتمع، وبالقذف تشيع الفاحشة بين الناس فكان حقاً على القاذف أن يُعاقب العقاب الذي يستحقه على جريمته النكراء، وهكذا نجد أن العقوبات التي حددتها الشريعة متناسبة ومتلائمة تماماً مع الجريمة، مما يدفع الجاني إلى التردد كثيراً قبل أن يقدم على ارتكاب أي جريمة، وتسود الطمأنينة بين الناس لثقتهم في النظام العقابي، وهذا هو ما تصبو إليه كل التشريعات العقابية الوضعية[1].

ومما يؤكد على أن الإسلام قد سبق كافة التشريعات الوضعية في إرساء مبدأ التناسب، إن فقهاء الشريعة الإسلامية قد اشترطوا في العقوبة التي يملك توقيعها أولو الأمر الشروط الآتية:

[1] د. عبد الوهاب الحربي، تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي، مرجع سابق، ص103؛ ود. أنور الحمراني، التأديب في النظام السعودي، مرجع سابق، ص147.

1. ألا تكون خارج دائرة الإسلام.

2. أن تكون العقوبة في إطار حدود لا يتجاوزها الحاكم، وهي:

أ. أن تكون العقوبة بأقل قدر يدفع الفساد.

ب. ألا يكون السبيل إلى تحقيق العقوبة هو نشر التجسس بين آحاد الأمة.

ج. أن تكون العقوبة متناسبة مع الجريمة ما أمكن، فلا يُعاقب على الجرم الصغير بالعقاب الكبير، وهذا هو الإفراط في العقوبة[1].

إن موضوع التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية في الشريعة الإسلامية يستحق دراسة أعمق، وإن كنا قد عرضناه بصورة موجزة، فذلك لحرصنا على أن نؤكد أن هذه الشريعة العظيمة قد اشتملت على كل القيم والمبادئ الأخلاقية التي تحاول التشريعات الوضعية أن تقتدي بها، ومن هذه المبادئ مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية.

## المطلب الثاني: موقف القانون الأردني والنظام السعودي من مبدأ التناسب

سار المشرّع الأردني ومعه المنظم السعودي على نهج غالبية التشريعات الأخرى، فلم يخصصا عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة تأديبية، بل حصرا العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام عند ارتكابه لأي مخالفة إدارية.

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة (2013م) الذي بدأ العمل به اعتباراً من 2014/1/1 العقوبات التأديبية على سبيل الحصر في المادة (141/أ) منه، ونصت على الآتي:

"1. إذا ارتكب الموظف مخافة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات

[1] د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص158-159.

والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

- التنبيه.
- الإنذار.
- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر.
- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.
- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.
- حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.
- الاستغناء عن الخدمة.
- العزل".

كما حدّد نظام تأديب الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي في (1391/2/1هـ – 1970م). العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين في المادة (32) منه، ونصت على أنه: "العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون، أو ما يعادلها:

1. الإنذار.
2. اللوم.
3. الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.
4. الحرمان من علاوة دورية واحدة.
5. الفصل.

ثانياً: بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها:

1. اللوم.

2. الحرمان من علاوة دورية واحدة.

3. الفصل".

كما نصت المادة (33) من نفس النظام المذكور بأنه: "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها، ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه، أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات، أو بالعقوبتين معاً".

هذا ولم يتضمن نظام الخدمة المدنية الأردني، ونظام تأديب الموظفين السعودي تعريفاً، أو تحديداً للمخالفات الإدارية، فالمخالفات الإدارية غير محددة مسبقاً، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب، إذ من المستحيل حصر الأفعال التي من شأنها أن تقرر مسؤولية الموظف تأديبياً، ومن هنا فالقانون الإداري لا يأخذ بمبدأ "لا جريمة إلا بنص" أو شرعية المخالفة، الذي يوجب تحديد المخالفات التي تؤدي إلى تقرير المسؤولية التأديبية على سبيل الحصر بنصوص قاطعة تحدد أركان هذه المخالفات"[1].

إزاء غياب التعريف الواضح والمفهوم للمخالفة الإدارية، كان من المفترض على القضاء التصدي لتحديد مفهوم هذه المخالفة وبيان خصائصها، وأهم العناصر التي تقوم عليها، وفي ذلك يقرر ديوان المظالم السعودي: "أن الجريمة التأديبية هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً، أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في النظام، أو يسلك سلوكاً معيباً ينطوي على الخروج على مقتضيات الوظيفة، أو الإخلال

[1] د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل، عمان، الأردن، ط1، 2010م، ص326.

بكرامتها، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه الوظيفة من استقامة، ويبعد عن مواطن الريب، إنما يرتكب مخالفة تأديبية يستوجب تأديبه"[1].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الصدد: "أن الحكم التأديبي هو الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين، أو بعض الطوائف والجماعات على ما يرتكبونه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم، أو بشرف مهنتهم"[2]، فالمخالفة الإدارية ليست محددة على سبيل الحصر، لذلك فهي لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، إنما مداها الإخلال بكرامة الوظيفة، والخروج على مقتضيات الواجب، وتقرير قيام المخالفة من عدمه خاضع لتقدير الإدارة.

وتقوم المخالفة الإدارية على ركنين؛ أولهما: الركن المادي، وهو السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات وظيفته، ويجب أن يتمثل الركن المادي في تصرف محدد ثبت ارتكابه، وثانيهما: الركن المعنوي، وهو الإرادة الآثمة لدى الموظف مرتكب الخطأ الوظيفي، وسواء كانت المخالفة عمدية، أو غير عمدية تقوم المخالفة التأديبية، وتتقرر مسؤولية الموظف عن المخالفات التأديبية المرتكبة من قبله، أما في حالة انعدام إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة التأديبية بسبب قوة قاهرة، أو إذا كان فعله تنفيذاً لأمر مكتوب من رئيسه في العمل رغم تنبيهه كتابة للمخالفة، فلا تقوم المخالفة في هذه الحالات[3].

رغم أن المشرّع الأردني والمنظم السعودي لم يخصصا عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة إدارية، إلا أنهما نصا صراحةً على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية، والمخالفة الإدارية المرتكبة.

---

[1] ديوان المظالم، قضية رقم 288، تاريخ 1426/3/23هـ – 2005م، مشار إليها لدى: د. عبد الوهاب الحربي، تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي، مرجع سابق، ص108.

[2] عدل عليا، قرار رقم 1975/107، تاريخ 1975/1/1 (هيئة عادية)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1976م، العدد 5، ص814.

[3] د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص328؛ و د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص40–41.

ولقد نص المشرّع الأردني على مبدأ التناسب ولأول مرة[1] في نظام الخدمة المدنية الملغي رقم (30) لسنة (2007م) بموجب المادة (140/أ/4)، كما أكّد النص عليه في نظام الخدمة الجديد رقم (82) لسنة 2013م وبذات المادة، إذ نصت المادة (141/أ/4) منه على ما يلي: "تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية إلى ضمان حسن سير العمل في الدائرة، وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل، ورفع كفاءة الأداء، وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي، وأخلاقيات الوظيفة العامة، وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً، ولتحقيق هذه الغاية يجب مراعاة ما يلي: 4- التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة، وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف".

كما نص المنظم السعودي على مبدأ التناسب في المادة (34) من نظام تأديب الموظفين، بقولها: "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملامسة للمخالفة، وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام، ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية أو المالية إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص، بالرغم من مصارحة الموظف له كتابةً بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة".

وبهذا يكون المشرّع الأردني والمنظم السعودي قد تبنيا مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية بموجب نص قانوني، ومن ثم يُعدّ هذا المبدأ التزاماً قانونياً يُوجب على جهة الإدارة الالتزام به عند توقيع العقوبة التأديبية بحق الموظف العام الذي ارتكب مخالفة إدارته لواجباته الوظيفية بموجب النظام الوظيفي الذي يحكمه، ومن ثم إذا تجاوزت الإدارة هذا المبدأ كان

---

[1] د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص354.

إجراؤها قد خرج عن غايته، وأجنح واجب القضاء حماية الأفراد منه عن طريق إلغاء القرار المعيب[1].

## المطلب الثالث: موقف الفقه الإداري من مبدأ التناسب

"تقضي القواعد العامة في التأديب أن السلطة التأديبية تتمتع بحرية التقدير والمناسبة، فإذا ما انتهت السلطة التأديبية بحسب فهمها الصحيح للعناصر التي استخلصت منها قيام الموظف بارتكاب ذنب إداري إلى تكوين اقتناعها بأن مسلك الموظف كان معيباً، وأن الفعل الذي أتاه، أو التقصير الذي وقع منه كان غير سليم أو مخالفاً لما يقضي القانون أو الواجب باتباعه في هذا الشأن كان لها حرية تقدير الخطورة الناجمة عن ذلك، وتقدير ما يناسبها من جزاء تأديبي في حدود النصاب القانوني دون أن يخضع اقتناعها أو تقديرها في ذلك لرقابة القضاء"[2].

ولكن هل تتقيد السلطة التأديبية في ممارسة هذه الملاءمة أو التناسب بين الخطأ والعقوبة ببعض القيود في استعمال هذا الحق؟ إن الفقه القانوني قد وقف ما بين مؤيد ومعارض في هذا الشأن، فيرى البعض أن السلطة التأديبية تتمتع بحرية التقدير والملاءمة التامة في هذا الأمر، في حين يرى البعض الآخر وجوب تقييد هذه الحرية وفرض القيود على ممارسة هذا الحق. وسيعرض الباحث هذين الاتجاهين في فرعين.

### الفرع الأول: موقف الفقه المؤيد لمبدأ التناسب

دافع جانب من الفقه في مصر عن مسألة الربط بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، فيرى الدكتور فؤاد العطار: "أن السلطات التأديبية تباشر اختصاصها بواسطة موظفين؛ أي أشخاص آدميين، وهؤلاء الموظفون غير معصومين من الخطأ، كما أن اختصاص السلطات التأديبية في هذا الصدد لا يعدو أن يكون اختصاصاً يباشره أعضاؤها وفقاً للنصوص القانونية، لا

---

[1] د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص238.

[2] د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص91.

إعمالاً لحق شخص مصاحب للوظيفة، يُضاف إلى ذلك المدلول اللغوي لكلمة "الملاءمة" يفيد المطابقة، لا الهوى والتحكم من جانب السلطات التأديبية، وأخيراً فإن الشارع حين تدرج في النص على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين – عملاً بأحكام القانون – لم يهدف بذلك إلى أن تنفرد السلطات التأديبية بتوقيع الجزاء، بلا معقّب عليها فيه، وإنما قصد لهذا التدرج أن تُقاس الجزاءات بما يثبت من خطأ؛ أي أن يكون هنا تناسق بين التهمة والعقاب، فإذا تبين أن القرار مبني على عدم الملاءمة الظاهرة بين التهمة والعقاب، وقع قرار السلطات التأديبية مخالفاً للقانون، وتعين إبطاله"[1].

ويتفق مع هذا الرأي الدكتور عزت فهمي، حيث يرى: "أن إلغاء القرار في هذه الحالة يكون على أساس مخالفة القانون في روحه ومعناه باعتبار أن المشرّع وقد نص على عدد من الجزاءات، وليس على جزاء واحد، إنما قصد إلى أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب حقيقة المخالفة المرتكبة"[2].

ويرى الدكتور جودت الملط: "إن مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة لا يتعارض مع حرية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الجريمة التأديبية وما يلائمها من عقوبة، إلا أن العقوبة تكون غير مشروعة إذا جاوزت كل حد معقول، وكان عدم التناسب بين العقوبة والجريمة صارخاً تأباه روح القانون"[3].

هذا وقد ذهب الرأي الغالب في الفقه الفرنسي إلى أهمية وجود التناسب بين العقوبات التأديبية والمخالفات الإدارية، واشترط هذا الفقه عدة شروط لتحقيق هذا التناسب تتمثل بالآتي:

---

[1] د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص730-731.

[2] د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص93.

[3] انظر في عرض هذا الرأي: فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص94.

"الشرط الأول: ضرورة وجود حصر دقيق وشامل للجرائم التأديبية على أن يتم تقسيم هذه الجرائم وفقاً لدرجة جسامة كل جريمة والظروف التي ارتكب خلالها.

الشرط الثاني: وضع قائمة بالجزاءات مع مراعاة التقليل من الجزاءات الواردة بهذه القائمة حتى يمكن توقيعها من الموظفين طبقاً للجزاءات التي تم تحديدها في هذه القائمة.

الشرط الثالث: الأخذ بالمعيار الموضوعي في تحديد الجرائم التأديبية مع عدم إغفال المعيار الشخصي بصفة كاملة بالنسبة لبعض الجرائم، وفي ظل بعض الظروف التي ينبغي عدم إهدارها، أو يجب الاعتداد فيها بالمعيار الشخصي"[1].

ويرى الفقه في فرنسا أن ملاءمة الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية هي من السلطات المطلقة للسلطة التأديبية، ولا يخضع ذلك لرقابة القضاء، فهي التي تستقل بتقدير هذا الأمر[2].

وفي ضوء الاتجاهين سالفي الذكر، يرى الباحث بأن الرأي المؤيد لمبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية هو الأصوب من وجهة نظر الباحث، وذلك للمبررات الآتية:

1. يُعد مبدأ التناسب في مجال تأديب الموظف العام من المسائل الجوهرية التي تهم سلطة التأديب والموظف معاً.
2. أن هناك أثراً إيجابياً يترتب على تطبيق مبدأ التناسب في مجال التأديب، إذ يضمن للموظف العام العدالة، وعدم التحيز في إيقاع العقوبة.
3. إن مراعاة مبدأ التناسب يتيح للقضاء الإداري مراقبة سلطة التأديب، وهي بصدد اختيار العقوبة باعتبار أن الملاءمة تُعدّ جزءاً من رقابة المشروعية.
4. إن إعمال مبدأ التناسب في مجال التأديب من شأنه مراعاة الظروف المخففة أو المشددة، وهذا ما أكدته المادة (34) من نظام تأديب الموظفين السعودي، وقد سبق لنا أن أوردنا نصها.

---

[1] انظر: محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص275.

[2] فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص92-93.

وفي هذا الصدد يقترح الباحث على المشرّع الأردني بأن يسلك مسلك المنظم السعودي من خلال تعديل نص المادة (141/أ/4) بأن يُضاف إلى النص الحالي العبارة الآتية: " ... مع مراعاة السوابق والظروف المخففة والمشددة المحيطة بالمخالفة"، وبذلك يصبح النص كالآتي: "4- التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف، مع مراعاة السوابق والظروف المخففة والمشددة المحيطة بالمخالفة".

وبهذا النص المقترح من قبل الباحث على المشرّع الأردني، فإن حرية الإدارة في تقدير العقوبة يُراعى فيها الظروف المخففة أو المشددة حسب الأحوال.

**الفرع الثاني: موقف الفقه المعارض لمبدأ التناسب**

استند الفريق المعارض لفكرة الربط بين المخالفة الإدارية والعقوبة التأديبية إلى الأسانيد الآتية:

1. إن فكرة الربط بين المخالفة الإدارية والعقوبة التأديبية تؤدي إلى عدم مراعاة كل الظروف المخففة والمشددة المصاحبة للخطأ التأديبي.
2. يحدث أن توجد مخالفات إدارية ذات طبيعة مختلفة، ويتقرر لها عقوبة واحدة مما يجعل السلطة التأديبية تجد صعوبة بالغة في اختيار الجزاء واجب التطبيق.
3. إن لوائح الجزاءات المرتبطة بجرائم محددة يعيبها الجمود والتعميم.
4. إن الربط بين المخالفة الإدارية والعقوبة التأديبية يحد من سلطة جهة التأديب في اختيار الجزاء المناسب مع ظروف كل مخالفة(1).

(1) د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص99.

ومن أنصار هذا الرأي الفقيه الدكتور سليمان الطماوي، إذ يرى أن "حرية السلطة التأديبية رئاسية كانت أم قضائية، أو شبه قضائية في ممارستها لحق تقدير ملاءمة العقوبة للمخالفة، وتقدير هذا الأمر خاص بالسلطة التأديبية تقدره وفقاً للظروف المعروضة عليها، وتقدر ذلك بكامل حريتها"، ويستند في ذلك إلى ما يأتي:

1. تتردد المشكلة بين دواعي الضمان ودواعي الفاعلية، وأنه يجب أن نقدم أولاً دواعي فاعلية الإدارة، وفي نفس الوقت عدم إهدار مقتضيات الضمان.
2. يجب على القضاء عدم التعقيب على ملاءمة عقوبة رأت الإدارة توقيعها على أحد الموظفين لخطأ ثبت قبله، فهذا الأمر من الملاءمات التي يجب أن تُترك للإدارة، فهي وحدها الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة لعاملين، وما قد يبدو للقضاء هيناً قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر خطيراً؛ لأنه يمثل ظاهرة معينة.
3. لا تملك المحكمة الإدارية العليا التعقيب على حكم أو قرار تأديبي، إلا إذا كان مخالفاً للقانون، والإدارة لا تكون أمام عيب مخالفة القانون إلا إذا كانت تمارس اختصاصاً مقيداً، ومن المسلّم به أن السلطة التأديبية (رئاسية كانت أم قضائية) تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة الملائمة للجريمة المرتكبة"[1].

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص661-668.

# الفصل الثاني

# موقف القضاء الإداري من عدم تناسب القرار التأديبي

"إن الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وطغيانها، إنما تتركز في خضوعها للقانون، فيما تأتيه من أعمال، وتتخذه من إجراءات وتصرفات، وتتمتع به من امتيازات"[1].

ولا تتحقق هذه الضمانة إلا بالأخذ بما يعرف بمبدأ المشروعية، والذي أصبح طابعاً مميزاً للدولة الحديثة؛ حيث السيادة في الوقت الحاضر للقانون تلتزم به كل من السلطات الحاكمة والأفراد، وهو جوهر هذا المبدأ، ويُعد مبدأ المشروعية على درجة كبيرة من الأهمية، إذ إنه يُعدّ الركيزة الأساسية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتُعدّ هذه الرقابة ضرورة حتمية لا مفر منها، تمارسها السلطة القضائية من خلال ولاية القضاء في الرقابة على الإدارة، وقوامها إعادة الإدارة إلى جانب الصواب والقانون كلما حادت عنه، وتُعد هذه الرقابة أكمل أنواع الرقابات على أعمال الإدارة العامة، نظراً لخضوعها لإجراءات التقاضي وضماناته، مما يجعلها أكثر الرقابات حيدة وموضوعية وبُعداً عن التحيز[2].

"وقد امتدت رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية (سلطة الملائمة) للإدارة في مجال العقوبات التأديبية، مما استلزم على الإدارة أن يكون الإجراء المتخذ من جانبها متناسباً بالقدر الذي يحقق الهدف منه، فإذا تجاوزت الإدارة هذا القدر كان إجراؤها قد خرج عن هدفه، وغدا من واجب القضاء حماية الأفراد منه عن طريق إلغاء القرار المعيب"[3].

---

[1] د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ط1، 1987م، ص3.

[2] د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، ط1، 2001م، ص7.

[3] د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص230.

ومن ثم تخضع سلطات التأديب لرقابة القضاء الإداري في ممارستها لاختصاصها التأديبي، للتأكد من سلامة تطبيق القانون.

مما لا شك فيه أن توافر الضمانة القضائية للموظف العام يمثل دافعاً قوياً للسلطة التأديبية المختصة؛ لكي تراعي تحقيق مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية في مجال التأديب، وهو الأمر الذي تشدد جميع نظم التأديب الوظيفي بما فيها نظام الخدمة المدنية الأردني، ونظام تأديب الموظفين السعودي.

هذا ويُعدّ تقدير مدى تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية من أحدث المجالات التي مد لها القضاء الإداري في فرنسا نطاق رقابته عليها[1]، ولقد سار القضاء الإداري المصري والأردني والسعودي على نهج القضاء الإداري الفرنسي في فرض رقابته على مدى تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية، على الرغم من أن النظام السعودي لم يعرف بعد القضاء الإداري بالمعنى الدقيق، كما هو الحال عليه في فرنسا ومصر والأردن.

وفي ضوء ما سبق، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، سيتناول المبحث الأول التعريف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال التأديب، أما المبحث الثاني فسيتناول تطور الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب، وسيتم بحث هذين المبحثين تباعاً.

---

[1] د. عادل الطبطبائي، "الرقابة القضائية على مبدأ التناسب"، مرجع سابق، ص78.

# المبحث الأول

# التعريف بالرقابة القضائية على مبدأ التناسب في مجال التأديب

إن التعريف بالرقابة القضائية في نطاق هذه الدراسة يتطلب من الباحث بيان أساليب تنظيم الرقابة وصورها في مجال التأديب (المطلب الأول)، ومن ثم أساسها القانوني (المطلب الثاني)، ولا بدّ من بيان علاقة مبدأ عدم التناسب مع عيوب القرار التأديبي الأخرى (المطلب الثالث)، وسيتم تناول هذه المطالب الثلاثة تباعاً.

## المطلب الأول: أساليب تنظيم الرقابة القضائية وصورها في مجال التأديب

سأيتم تناول في أساليب تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون المقارن (الفرع الأول)، ومن ثم سيتم توضيح صورها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: أساليب تنظيم الرقابة القضائية في القانون المقارن

سيبين هذا الفرع وبصورة موجزة موضوع مهم، وهو كيفية معالجة المشرّع المقارن للرقابة القضائية فيما يخص القضاء الإداري، والتي على ضوئها يمكننا معرفة النظام الذي تبناه المشرّع الأردني والمنظم السعودي.

وهناك نظامان رئيسان في هذا المجال، النظام الأول: هو النظام اللاتيني، والذي تتزعمه الجمهورية الفرنسية، أما النظام الثاني: فهو النظام الأنجلو سكسوني، وتتزعمه إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، وهذا النظام يقوم على وحدة القضاء، ووحدة القانون المطبّق على جميع المنازعات، سواء أكانت الإدارة طرفاً فيهما، أم كانت منازعة خالصة بين الأفراد[1]، أما النظام

---

[1] تفصيلاً حول هذين النظامين راجع: د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة، الموسوعة الإدارية، ج1، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، ط1، 2008م، ص107-113؛ و د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص251-280.

اللاتيني أو الفرنسي، يقوم على فلسفة التفرقة بين المنازعات العادية التي يكون أطرافها من أشخاص القانون الخاص، والمنازعات الإدارية التي تكون الدولة أو الإدارة أحد أطرافها، وقد أخذت به مصر، والنظام الأنجلو سكسوني يسمى نظام القضاء الموحد، في حين يسمى النظام اللاتيني أو الفرنسي بنظام القضاء المزدوج.

كما تبنى المشرّع الأردني نظام القضاء المزدوج، والذي يتميز بوجود جهتين قضائيتين مستقلتين عن بعضهما البعض، هما: القضاء النظامي العادي، والقضاء الإداري، ممثل في محكمة وحيدة في الأردن هي محكمة العدل العليا، والتي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية بين الإدارة (كسلطة عامة) وبين الأفراد، وقد نظم المشرّع هذه المحكمة بموجب القانون رقم (12) لسنة (1992م) الذي بين تشكيلها وانعقادها واختصاصاتها، وكل ما يتعلق بتنظيمها.

وتنعقد محكمة العدل العليا من هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة، تتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، وإذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني قد قررته هي أو أية هيئة أخرى، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً أو هاماً، فتنعقد المحكمة بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها بما تراه موافقاً بشأن ذلك المبدأ[1].

وأساس نشأة محكمة العدل العليا هو الدستور الأردني، حيث نصت المادة (100) من دستور عام (1952م) قبل تعديلها على أن: "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها، وكيفية إدارتها بقانون على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا"[2]،

---

[1] انظر: المادة (8) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992م.

[2] استجاب المشرّع الأردني لهذا النص الدستوري بإصدار قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989م، الذي بقي سارياً إلى أن تم إلغاءه بموجب قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (12) لسنة 1992م، الذي وسع من اختصاص هذه المحكمة بنظر المنازعات الإدارية، والآن يوجد مشروع قانون القضاء الإداري لسنة 2014 الذي أحالته الحكومة الأردنية إلى مجلس النواب انسجاماً مع متطلبات التعديلات الدستورية لسنة 2011م.

إلا أنه وبموجب التعديلات الدستورية لعام (2011م) فقد أوجب الدستور الأردني في المادة (100) معدلة على المشرّع العادي إنشاء قضاء إداري على درجتين، ومستقل استقلالاً كاملاً، ونصت المادة أعلاه: "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها، وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين"، وتصدر هذه المحكمة أحكامها في الدعاوى المعروضة عليها بإجماع، أو بأكثرية آراء الهيئة الحاكمة، ويكون حكم المحكمة في أية دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأية طريقة من الطرق[1].

وقد حدد المشرّع الأردني المنازعات الإدارية التي تندرج ضمن اختصاص هذه المحكمة على سبيل الحصر، وذلك بموجب المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا، ومنها ما نصت عليه الفقرة (أ/4) بأن تنظر في طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية، وكذلك تختص بموجب الفقرة (ب) من المادة (9) في طلبات التعويض عن هذه القرارات سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرّع الأردني أصدر قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة (2008م) [2]، "ويتولى الديوان المهام والصلاحيات الآتية: أ. النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات، أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، ولا تُقبل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كان مجال الطعن بها قائماً قانوناً أمام أي جهة إدارية أو قضائية أو إذا كان موضوعاً منظوراً أمام أي جهة قضائية، أو تم صدور حكم قضائي فيها، ب. التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من

---

(1) انظر: المادة (26) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م.

(2) منشور في الجريدة الرسمية، العدد 4900، تاريخ 2008/4/16، ص1260.

الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر، وذلك من خلال ما يُقدم إليه من شكاوى بهذا الخصوص"[1].

"وقد عملت المملكة العربية السعودية على الأخذ بنظام القضاء المزدوج، فيوجد فيها نظام القضاء الشرعي صاحب الولاية العامة في الفصل بالمنازعات"[2].

وقد تم إنشاء ديوان المظالم السعودي بموجب المرسوم الملكي رقم (8759/13/7) تاريخ (1374/9/17هـ – 1953)، ومن ثم تم إلغاء هذا المرسوم بموجب المرسوم الملكي رقم (م/51) تاريخ (1402/7/17هـ – 1981م) [3].

ولم يقتصر ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية على الحكم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة[4]، بل أمر أيضاً النظام أن يختص بدعاوى التعويض[5].

وتنص الفقرة (8/هـ) من النظام المذكور على اختصاص الديوان بـ "الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق".

يتضح مما سبق، أن المشرّع الأردني والمنظم السعودي قد أخذا بالقضاء الإداري الكامل (إلغاءً وتعويضاً).

## الفرع الثاني: صور الرقابة القضائية في مجال التأديب

يقوم القضاء بدور فاعل في التأكد من وجود الضمانات الواجب توافرها في العقوبة التأديبية، حيث إن رقابة القضاء لأعمال الإدارة تُعدّ الضمان الأكيد لمبدأ المشروعية، وتتحقق هذه

---

[1] انظر: المادة (12) من قانون ديوان المظالم الأردني.

[2] د. أنور الحمراني، مرجع سابق، ص140–155؛ و د. محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص133–138؛ و د. أحمد سعيد المومني، مرجع سابق، ص157–266.

[3] منشور بالجريدة الرسمية (أم القرى) بالعدد (2918) تاريخ 1402/7/28هـ – 1981م.

[4] انظر: المادة (8/ب) من نظام ديوان المظالم السعودي.

[5] انظر: المادة (8/ج) من نظام ديوان المظالم السعودي.

الرقابة بدعوى الإلغاء والتعويض، وبتجاوز السلطة التأديبية، فيقوم القضاء بإلغاء القرار الإداري الخارج عن حدود المشروعية، وهذه الرقابة تأخذ شكلين، يخص الأول رقابة الحد الأقصى للمشروعية، وهو أوجه الرقابة القضائية.

أما الثاني فيخص الرقابة المألوفة للمشروعية، ويتمثل هذا في تدقيق القضاء الإداري بمدى مشروعية القرار التأديبي، ومدى توافره على الشروط الأساسية التي يترتب الإلغاء والبطلان على مخالفتهم كعيب عدم الاختصاص، والشكل، والسبب، ومخالفة القانون، وإساءة استعمال السلطة، وتتحقق هذه المراقبة عندما يترك المشرّع للقضاء مهمة تحديد العيوب التي تشوب القرار الإداري، والتي تستوجب إلغاؤه.

وتنقسم الرقابة القضائية إلى[1]:

أولاً: الرقابة الشكلية كعيب عدم الاختصاص الجسيم، أي اغتصاب السلطة من جهة غير مختصة، أو ممارستها من غير الشخص المكلف بها، وعيب الشكل كإصدار قرار شفهي في الوقت الذي يجب أن يكون فيه كتابي أو في عدم بيان تاريخه وإصداره ونشره، وكذلك عدم تسبيبه ذلك أن القرار يجب أن يتضمن سبباً يبرره.

ثانياً: الرقابة المادية على القرار المطعون فيه، والتي تتعلق بمراقبة عيب مخالفة القانون؛ أي الخروج عن الأحكام الموضوعية له، حيث يكون القرار عندها معيباً من حيث موضوعه ومضمونه أو محله، وتتضمن هذه المخالفة صورة رفض تطبيق القانون، وذلك بسبب غير متعلق بالصالح العام أو صورة الخطأ في القانون من حيث فهمه أو تفسيره بحيث يصدر القرار مخالفاً لنص قانوني، كما أن هناك صورة الخطأ في الواقع كعدم المطابقة بين أسباب

---

[1] تفصيلاً انظر: محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2000م، ص10-11.

القرار والواقعة نفسها، كما أن هناك أخيراً عيب الانحراف باستعمال السلطة، حيث يتمثل هذا العيب في حالة إذا ما استهدفت الإدارة بقرارها غرضاً غير الغرض الذي من أجله صدر القرار، ومن ضمنه مبدأ عدم التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية.

وتختلف الرقابة القضائية على السلطات التأديبية بحسب الصورة التي تفرغ فيها العقوبة التأديبية، فإذا صدرت هذه العقوبة في صورة قرار إداري من رئيس إداري فرد، أو من مجلس تأديبي، فإن الرقابة القضائية تتمثل في صورة دعوى إلغاء أو دعوى تعويض أو في الدعويين معاً، وإذا وقعت العقوبة التأديبية في صورة حكم قضائي، فإن صورة الرقابة القضائية تختلف، وتتنوع بحسب الطعون القضائية التي يمكن توجيهها إلى هذا الحكم"[1].

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في شكل دعوى إلغاء أو دعوى تعويض لا تختلف عن رقابة الإلغاء والتعويض التي يبسطها القضاء الإداري على القرارات الإدارية بصورة عامة، ومن ثم تخضع للقواعد العامة في هذا الشأن من حيث شروط الطعن وأسبابه ومواعيده[2].



---

(1) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص639.

(2) بخصوص الرقابة القضائية على أحكام المحاكم التأديبية، فقد ورد النص عليها أولاً في المادة (31) من القانون رقم (17) لسنة 1958م الخاص بمجلس الدولة المصري، حيث نصت: "أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة 15 من القانون رقم 165 لسنة 1955م بشأن تنظيم مجلس الدولة، ويعتبر من ذوي الشأن في حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبة، ومدير النيابة الإدارية والموظف الصادر ضده الحكم، وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول"، وتقابل المادة (15) من القانون رقم (165) لسنة 1955م الذي صدر في ظله القانون رقم (117) لسنة 1958م، المادة (5) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (55) لسنة 1959م، أما قانون مجلس الدولة الحالي رقم (47) لسنة 1972م فقد نصت المادة (22) منه على أن: "أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون، ويعتبر من ذوي الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للحاسبات ومدير النيابة الإدارية، وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة – بناءً على طلب من العامل المفصول – أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة"، تفصيلاً راجع: سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص642-644.

## المطلب الثاني: الأساس القانوني والفقهي للرقابة القضائية على مبدأ التناسب

كما تم طرح تساؤل في هذا المجال مفاده: ما المصدر القانوني لرقابة التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية؟ وما موقف الفقه القانوني من الرقابة القضائية على التناسب؟

تُعدّ رقابة التناسب جزءاً من رقابة المشروعية في القرارات التأديبية، فالأساس هو أن القضاء الإداري يراقب التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية من خلال رقابته للمشروعية، ومن ثم لكي يكون القرار التأديبي مشروعاً يجب أن يكون هناك تناسباً بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية المرتكبة، وهذا الأساس هو الذي تبناه القضاء الإداري لمجلس الدولة في فرنسا ومصر في العديد من أحكامهما، كما سنرى في المبحث الثاني من هذا الفصل.

وفي التشريع الأردني يجد القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا الأساس القانوني لرقابة التناسب في نص المادة (11/أ/4) من نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (82) لسنة (2013م) الذي أوجب على الإدارة أن تراعي تطبيق مبدأ التناسب، وهي بصدد توقيع العقوبة التأديبية بحق الموظف المرتكب للمخالفة الإدارية، كما أن المحكمة المذكورة تباشر اختصاصها بنظر طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية بموجب المادة (9/أ/4) من قانونها رقم (12) لسنة (1992م)، وكذلك تختص محكمة العدل العليا في طلبات التعويض عن هذه القرارات سواء رفعت بطريق أصلية أو تبعية حسب نص المادة (9/ب) من قانونها سالف الذكر، والأمر ذاته بالنسبة إلى النظام السعودي، إذ يستند ديوان المظالم في مراقبة الإدارة بشأن تطبيق مبدأ التناسب إلى نص المادة (34) من نظام تأديب الموظفين، وكذلك يختص الديوان بموجب نظام إنشائه بنظر الدعاوى التأديبية والقرارات الصادرة فيها إلغاءً وتعويضاً بموجب المادة (8/أ، ج، هـ) من نظام ديوان المظالم السعودي.

لقد واجه القضاء الإداري بإسباغ رقابته على مدى التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية اعتراضاً من بعض الفقه تأسيساً على أن هذا التناسب من الأمور التي تترخص الجهات التأديبية المختصة بتقديرها بدون معقب.

فذهب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن المحكمة الإدارية العليا المصرية لا تملك التعقيب على حكم أو قرار تأديبي، إلا إذا كان مخالفاً للقانون، وبأنه لا يمكن القول بوجود عيب مخالفة القانون إلا إذا كنا بصدد ممارسة اختصاص مقيد، ولا خلاف في أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة في حق الموظف[1].

فيما ذهب اتجاه آخر إلى تأييد إعمال رقابة القضاء الإداري على تناسب القرارات والأحكام التأديبية، وقد استند بعض أنصار هذا الاتجاه في ذلك إلى اعتبار الرقابة على التناسب صورة متقدمة من صور الرقابة على المشروعية، حيث إن القرار التأديبي – وفقاً لبعض المؤيدين لهذا الاتجاه – إذا افتقد الملاءمة لانطوائه على عقاب يتسم بالمغالاة في شدته بالمقارنة مع الذنب المقترف، فإنه يخرج عن نطاق المشروعية، الأمر الذي يستوجب إخضاعه للرقابة القضائية للنزول به إلى القدر الذي يتلائم مع المشروعية[2].

في حين ذهب البعض إلى القول: أن القاضي الإداري يمارس رقابة التناسب على أساس دوره الإنشائي[3]، كما للقاضي الإداري أن يوسع من دائرة مبدأ المشروعية على حساب الملاءمة الممنوحة للسلطة التأديبية، فينقل بذلك المسائل التي يرى أنه من الخير خضوعها لرقابته، ويعدها داخلة في نطاق مبدأ المشروعية، أي أن القاضي يخلق أحياناً حالات جديدة للاختصاص المقيد

---

(1) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص517.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص352.

(3) انظر: د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص70–71؛ و د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص9.

للإدارة، ويلزمها باتباعه، وإلا اعتبرت مخالفة للقانون وتعرض القرار للإلغاء، وسند القضاء في أنه ذو طبيعة إنشائية، ويمكنه إضافة مبادئ قانونية عامة على النصوص المكتوبة(1).

وذهب اتجاه إلى القول: بأن القاضي الإداري يمارس رقابة التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية على أساس مبادئ العدالة، وتحقيق الأهداف الحقيقية للعقوبة التأديبية(2)، ومن ثم فإن التناسب هو جوهر نفعية العقاب وفقدانه، يعني خرق مبادئ العدالة واعتداء على الغاية من العقوبة(3).

وقد أسس البعض رقابة التناسب على أساس التعسف في استعمال السلطة، فإذا غالت السلطة التأديبية في ممارسة سلطتها التقديرية في إيقاع العقوبة التأديبية، يُلغى قرارها استناداً إلى هذا الأساس(4).

وذهب اتجاه آخر إلى تأسيس رقابة التناسب على أساس أن القضاء يُعدّ ضماناً للحقوق والحريات الفردية التي يمكن أن تمس بها الإدارة(5).

ويؤيد جانب من الشرّاح هذا الاتجاه باعتباره الأقرب للواقع، ذلك أن المشروعية والملاءمة فكرتان لا تناقض بينهما(6).

وفي ضوء الاتجاهات سالفة الذكر، فإن الباحث يرى أن مجال رقابة القضاء الإداري لمبدأ التناسب يجب أن يُطبق على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية، ذلك أن مبدأ عدم

---

(1) د. ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص313.

(2) د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، الأردن، ط1، 1984م، ص164، مشار إليه لدى: د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص248–249، الهامش (5)، وانظر أيضاً: د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص158.

(3) د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص234.

(4) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص113–114.

(5) انظر في عرض هذا الاتجاه: ليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص314–315.

(6) انظر: د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص158؛ وليندة يشوي، السلطة التقديرية والملاءمة، مرجع سابق، ص315.

التناسب يلحق بالسلطة التقديرية، ويطابق في معناه عيب إساءة استعمال السلطة أو التعسف فيها، ومن ثم فإن الأساس الأقرب لرقابة التناسب هو أن القضاء الإداري يمارس رقابته انطلاقاً من دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية؛ تحقيقاً للعدالة، وضماناً لحقوق وحريات الأفراد تجاه الإدارة.

هذا فضلاً عن أن السلطة التقديرية لا تُعدّ استثناءً على مبدأ المشروعية، أو خروجاً عن نطاق تطبيقه، إنما تتضمن فقط توسيع دائرة المشروعية دون تجاوز حدود هذه الدائرة، فالسلطة التقديرية – كما يرى جانب من الفقه – ترتبط بفكرة الملاءمة، فالمشرّع عندما يخول الإدارة سلطة تقديرية في توقيع العقوبة التأديبية، فإنه بذلك يترك لها حرية تقدير ملاءمة تلك العقوبة مع المخالفة الإدارية المرتكبة[1].

على أن سلطة التأديب في اختيار العقوبة الملائمة تختفي في حالة ما إذا حدد المشرّع عقوبة بذاتها لمخالفة إدارية معينة[2]. كما يرى الباحث بأنه ليس هناك تعارضاً بين المشروعية والملاءمة أو السلطة التقديرية، فالقضاء الإداري له سلطة فحص مشروعية القرار التأديبي، ومدى إعمال سلطة التأديب لمبدأ التناسب، في حين أن تقدير الملاءمة في هذا القرار يترك للإدارة حسب ظروف المكان والزمان، والملابسات المحيطة بالمخالفة المرتكبة.

## المطلب الثالث: علاقة مبدأ عدم التناسب مع عيوب القرار التأديبي الأخرى

اختلف الفقه الإداري بشأن علاقة مبدأ عدم التناسب مع عيوب القرار التأديبي الأخرى، وسيعرض الباحث بإيجاز الآراء التي قيلت بخصوص هذا الموضوع في أربعة فروع.

---

[1] د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص112.

[2] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص271.

**الفرع الأول: الاتجاه الذي يدخل مبدأ عدم التناسب في عيب مخالفة القانون**

يرى هذا الاتجاه أن الغلو يتصل بعيب مخالفة القانون، فيكيف أنصار هذا الاتجاه مبدأ عدم التناسب على أساس مخالفة القانون بمعناه الحرفي، أو بروحه ومعناه، أو مخالفة المبادئ العامة للقانون، فالمشرّع عندما نص على عدد من الجزاءات، ولم يقتصر على جزاء واحد، قصد أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يتلاءم مع المخالفة المرتكبة، وعليه فإن توقيع السلطة التأديبية جزاء لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة يخرجه من نطاق المشروعية إلى حدود اللامشروعية[1].

**الفرع الثاني: الاتجاه الذي يرى بأن مبدأ عدم التناسب يدخل ضمن عيب الانحراف في استعمال السلطة**

يتبنى هذا الاتجاه الفقيه الدكتور سليمان الطماوي، إذ يرى أن مبدأ عدم التناسب يتصل اتصالاً مباشراً بعيب الانحراف، أو التعسف في استعمال السلطة، بمعنى أن سلطة التأديب تكون قد أساءت استعمال سلطتها عندما تغالي أو تهون في التقدير عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف، يُضاف إلى ذلك أن الغلو في توقيع الجزاء التأديبي لا يندرج ضمن عيب مخالفة القانون؛ لأن من المسلّم به أننا لا نكون أمام عيب مخالفة القانون، إلا إذا كان بصدد ممارسة اختصاص مقيد، والمسلّم به بلا خلاف أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة الثابتة بحق الموظف، والعيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية



---

[1] انظر: د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص755؛ و د. علي جمع محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص517.

هو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديري إلا إذا ثبت هذا العيب[1]، ويؤيد بعض الفقه هذا الرأي[2].

**الفرع الثالث: الاتجاه الذي يدرج مبدأ عدم التناسب ضمن عيب السبب**

يرى هذا الاتجاه أن الغلو هو رقابة على ركن السبب في صورتها القصوى، أو أن عيب الغلو يتصل بعيب السبب، ولا علاقة له بعيب الانحراف[3].

ووفقاً لهذا الاتجاه فإن مبدأ عدم التناسب في تقدير العقوبة التأديبية هو عيب ذو طابع موضوعي، الأمر الذي يبعد هذا العيب عن إساءة استعمال السلطة، والتي هي في الأصل ذات طابع قصدي أو نفسي أو ذاتي[4].

إن مبدأ عدم التناسب يتصل بعيب السبب في القرار التأديبي، وهو عيب ينصب على التحقق من أهمية وخطورة وطبيعة الحالة الواقعية، ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ، ذلك أن السلطة التأديبية قد تغالي في تقدير الجزاء التأديبي دون أن تستهدف هدفاً آخر غير الواجب الذي عليها استهدافه، وعليه فإن هناك فارقاً في الطبيعة بين الغلو في تقدير الجزاء التأديبي وإساءة استعمال السلطة، ويخلص أصحاب هذا الرأي إلى القول: أننا بصدد قاعدة قانونية من ابتداع القضاء الإداري نفسه استناداً إلى دوره الإنشائي، ومقتضاها أنه يشترط لشرعية الجزاء التأديبي ألا يشوب تقديره غلو[5].

---

(1) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص690.

(2) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص169-170.

(3) انظر: د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1971م، ص154، مشار إليها لدى: د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص518.

(4) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص169.

(5) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص519.

**الفرع الرابع: الاتجاه الذي يدرج مبدأ عدم التناسب ضمن عيب المحل في القرار التأديبي**

يرى هذا الاتجاه أن الغلو في تقدير الجزاء التأديبي يتصل بركن محل القرار التأديبي، أي موضوع القرار التأديبي، وهو العقوبة التأديبية المحددة على سبيل الحصر في القانون، وحجتهم في ذلك أنه نظراً لتعذر نسبة عيب إساءة استعمال السلطة إلى السلطة التأديبية، فإنه يرجح القول بأن إلغاء القرار التأديبي في هذه الحالة يكون على أساس مخالفة القانون في روحه ومعناه، باعتبار أن المشرّع قد نص على عدد من العقوبات التأديبية، وليس على عقوبة واحدة، إنما قصد إلى أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقاً المخالفة التأديبية[1].

وفي ضوء الاتجاهات سالفة الذكر، فإن الباحث يرى أن مبدأ عدم التناسب يندرج تحت عيب الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة، باعتبار أن المخالفة الإدارية المرتكبة تستوجب عقوبة تأديبية تتناسب وجسامة تلك المخالفة، وعليه فرقابة القضاء على عدم التناسب في تقدير العقوبة لا يستند إلى التشريع، إنما يستند إلى أساس يقوم على فكرة جوهرية مفادها: ألا يشوب تقدير العقوبة انحراف أو تعسف في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة التأديبية المختصة.

## المبحث الثاني

## تطوّر الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب في مجال التأديب

إن مقتضى مبدأ التناسب ألا تغلو السلطة التأديبية بتحديد العقوبة، ولا تركب الشطط في تقديرها، وإنما عليها أن تتخير ما يكون على وجه اللزوم ضرورياً لمواجهة المخالفة الإدارية، وما يترتب على اقترافها من آثار، وما فيه القدر المتيقن من معقولية لردع الموظف المخالف، وزجر

[1] انظر في عرض هذا الاتجاه: د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص169.

غيره عن أن يرتكب ذات فعله، ومن هنا تكون ضوابط العقوبة موضوعية، وبالتالي يُعد كل تجاوز لهذه الضوابط زيادةً ينبغي إلغاؤها من قبل القضاء.

لذا، سيبحث الباحث في رقابة القضاء الإداري على مبدأ عدم التناسب في كلٍ من: فرنسا، ومصر، والأردن، والسعودية، ومن ثم سيبين آثار هذه الرقابة، وسيتم تقسيم هذا المبحث إلى خمسة مطالب، سيتناول المطلب الأول تطور الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب في فرنسا، وفي الثاني تطورها في مصر، وفي الثالث تطورها في الأردن، وفي الرابع تطورها في السعودية، وفي الخامس سيتم بحث آثار الرقابة على مبدأ التناسب المقارن، وسيتم بحث هذه المطالب تباعاً.

## المطلب الأول: تطور الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب في فرنسا

لقد مرّ القضاء الفرنسي بمرحلتين أساسيتين فيما يتعلق برقابته على مبدأ عدم التناسب، ويُعدّ حكم ليبون (Lebon) الحد الفاصل بين هاتين المرحلتين، هذا ويتخذ مجلس الدولة الفرنسي من نظرية الخطأ الظاهر، أو الغلط البيّن عنصراً أساسياً من عناصر الرقابة القضائية التي يباشرها على القرارات الإدارة، وذلك كوسيلة لتجنب التعسف الذي قد ينشأ عن استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية، وأصبحت بذلك نظرية عامة في الرقابة على مختلف الأعمال القانونية التي تجريها الإدارة بناءً على سلطتها التقديرية، بعد أن اتسع نطاقها وامتد بها إلى المجال التأديبي منذ عام (1978م[1])، وسيتم بحثهما بصورة موجزة في فرعين.

[1] انظر: د. خليفة الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص10؛ و د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص238؛ وتفصيلاً راجع: د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص328-332.

## الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي من مبدأ عدم التناسب في مجال التأديب قبل قضية (Lebon) عام 1978م

"لم يمارس مجلس الدولة الفرنسي خلال هذه المرحلة دوره في ممارسة الرقابة على التناسب بين الجزاء الموقع من الجهة الإدارية أو جهة التأديب، والجريمة التأديبية المرتكبة واضعاً في اعتباره أن اختيار العقوبة التأديبية من إطلاقات اختيار الإدارة بلا معقب عليها من مجلس الدولة طالما أن الجزاء الموقع ضمن لائحة الجزاءات الواردة في قائمة العقوبات، بالإضافة إلى عدم تعقيبه على العقوبة الموقعة"[(1)].

ومن أحكامه في هذا الشأن حكمه الذي ذهب فيه إلى أن: "إذا وقعت الإدارة عقوبة الخصم من المرتب فلها الحرية في اختيار مدة الخصم ومقداره"[(2)].

"وفي قضية أخرى في (1958/3/12م) في قضية إكيبوايفا (Ecipuaiva) حكم بأن درجة الجزاء مع الوقائع لا تقبل المناقشة بطريق الطعن القضائي"[(3)].

وفي حكم أخير انتهى إلى أن: "لا يظهر أن مجلس الدولة يراقب أهمية الجزاء الموقع بمعرفة السلطة الإدارية في علاقته بالوقائع المعاقب عليها"[(4)].

"هذا الموقف المتشدد من مجلس الدولة الفرنسي تجاه الرقابة على مدى تناسب الجريمة التأديبية مع العقوبة التأديبية التي توقعها جهة الإدارة يرجع إلى اعتناق المجلس في هذه الفترة لمبدأ منح جهة الإدارة السلطة، أو الحرية في تقدير العقوبة التأديبية التي تحقق مصلحة المرفق، وحرص

---

(1) د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص406.

(2) C.E.15 Fevrier 1964, Ree. P. 122، مشار إليه لدى: د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص550.

(3) C.E. 12 Mars 1958, ecipuaiva, R.D.P. 1958, p. 768. نقلاً عن: عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص51.

(4) C.E. 16 Fevrier 1929, Cheffot. R.D.P. 1929, p. 365. نقلاً عن: د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص 410.

المجلس على عدم تدخل القضاء الإداري، وسلب هذه الحرية أو السلطة من جهة الإدارة، اعتقاداً من المجلس بأن في ذلك مصلحة المرفق والعمل معاً، إلا أن هذا الاتجاه لم يمنع من خروج بعض الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي عن هذا القضاء الجامد والتقليدي، وتصديه لرقابة مدى تناسب العقوبة التأديبية مع الجريمة التأديبية المرتكبة خروجاً عن هذا الأصل"[1].

ومن الأحكام التي مد لها مجلس الدولة الفرنسي رقابته على مبدأ التناسب، قضية "طلب المدعي شوفا (Cheffat)، إلغاء القرار الضمني للمجلس البلدي بعدم الرد على طلبه بالتعويض عن فصله التعسفي من وظيفته، وقرر المجلس أن الوقائع التي ارتكبها المدعي لم تكن على درجة من الجسامة التي تبرر عزله من وظيفته، وقد قضى المجلس بإلغاء هذا القرار مع أحقية المدعي في التعويض"[2].

وفي قضية سيور كيبشس (Sieur Kepchis) طلب وزير البريد والمواصلات إلغاء حكم المحكمة الإدارية القاضي بإلغاء قرار المدير الإقليمي للبريد بتوقيع عقوبة الإنذار على المدعي، وقد أثبت هذا الحكم قيام المدعي بارتكاب أخطاء نتج عنها الإضرار بالمرفق، بالإضافة إلى ارتكابه بعض المخالفات، وكل هذه الأخطاء تبرر الجزاء الموقع عليه، وقد ألغى مجلس الدولة حكم المحكمة الإدارية، ورفض طلب المدعي بإلغاء قرار الجزاء لما استظهره من قيام تطابق بين الجزاء الموقع والخطأ المرتكب، وهنا يراقب مجلس الدولة التناسب بين الجزاء والعقوبة، وإن لم يصبح ذلك قاعدة مستقرة بصورة كاملة".

---

[1] د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص327.

[2] C.E. 27 Juin 197, Cheffat. R.D.P. 197, p. 265 . نقلاً عن: د. محمد سيد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص411.

وفي قضية أخيرة[1] رفض مجلس الدولة: "أي تعويض إضافي أو إلغاء عقوبة الفصل للسيد جير (Geer) سكرتير العمدة الذي فُصل فجأة، وبطريقة غير منتظمة، أو مدروسة ومنحه العمدة ثلاثة شهور من راتبه كتعويض، وذكر مجلس الدولة الفرنسي في قراره أن السيد جير (Geer) ارتكب في خدمته أخطاء تبرر فصله، كتبرير لمجلس الدولة في الإبقاء على ذات العقوبة التي قررتها الجهة الإدارية".

وبعد سرد هذه الأحكام نقول: إن مجلس الدولة الفرنسي قد اتخذ من الرقابة على تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية المرتكبة منهجاً له، حيث أنه من المتفق عليه أن هذا المنهج لم يستقر بصورة كاملة إلا بعد الحكم في قضية ليبون (Lebon) (1978م).

**الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري الفرنسي من مبدأ عدم التناسب في قضية (Lebon) عام 1978م**

لقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي للمرة الأولى في قضية ليبون (Lebon) الشهيرة الصادر حكمها في (9 يونيو 1978م) رقابة القاضي الإداري لتجاوز السلطة؛ بسبب تقدير الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية عل الموظف الذي يرتكب المخالفة، نظراً لعدم وجود نص يقضي برقابة الملاءمة؛ أي التناسب بين الخطأ والجزاء الذي يمكن توقيعه على مرتكب الخطأ التأديبي.

"وتتلخص وقائع قضية ليبون (Lebon) في أن أحد المدرسين في أكاديمية تولوز اتهم بقيامه بتوجيه حركات فاضحة وإشارات مشينة إلى الفتيات اللاتي يدرسن في فصله، وقد انتهى

---

(1) C.E. 17 Novembre 1974, Kepchis, R.D.P. 1974, p. 526 . نقلاً عن: د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص91.

مجلس الدولة إلى أن هذا الفعل يشكّل خطأ يبرر توقيع عقوبة العزل عليه، وأن هذه العقوبة غير مشوبة بأي خطأ في التقدير"[1].

ويُعد حكم ليبون (Lebon) نقطة تحول في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الخاص بالرقابة على ملاءمة العقوبة التأديبية.

ولا شك أن هذا الحكم يشكّل ضمانة جديدة فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية، فلم تُعدّ للإدارة كامل الحرية في اختيار أية عقوبة تأديبية توقعها على الموظف مهما كان خطأه وإنما أصبح عليها واجب اختيار العقوبة المناسبة للخطأ المرتكب، فإن هي بالغت في العقوبة كان لها القضاء بالمرصاد[2].

وإذا كان مجلس الدولة، بعد حكم ليبون (Lebon) قد أصدر عدة أحكام رفض فيها الحكم بإلغاء القرارات التأديبية فإن ذلك لا يعني تحولاً عن قضائه الجديد، بل كل ما في الأمر أنه قد باشر رقابته الجديدة في نطاقها السلبي، عندما وجد أن تقدير السلطة التأديبية لم يكن مشوباً بخطأ ظاهر، إذ إن المجلس عاد بعد ذلك إلى الاتجاه الذي سلكه في حكم ليبون (Lebon)، ويتضح ذلك من مجموعة الأحكام الأخرى التي تقضي بإلغاء العقوبات التأديبية لعدم تناسبها مع الأخطاء، ولارتباطها بخطأ واضح في التقدير[3].

"ومن ذلك الحكم الصادر في قضية (MM Boury Nauron) في 17 تشرين الثاني 1979م، والتي كانت تشغل وظيفة سكرتيرة في بلدية صغيرة، وتقرر عزلها من الوظيفة لاتهامها

---

(1) C.E. 9/6/1978, Lebon, Rec, p. 245، وقد تأكد الحكم السابق بحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 16 يوليو 1978م في قضية (Vinolay) المجموعة ص245، ص315، إذ ألغى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم عقوبة العزل من الوظيفة لعدم تناسبها مع الأخطاء المنسوبة للموظف والمتمثلة في القسوة والشدة في معاملته لمرؤوسيه، مشار إليه لدى: د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص329.

(2) د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مرجع سابق، ص93.

(3) انظر: د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص241.

بالإهمال، والتأخير في إيصال الردود على المكالمات الرسمية، وكذلك بعدم التحفظ في علاقاتها المهنية، ولدى الطعن في القرار أمام محكمة ورلينز (Orleans) الإدارية رفضت هذه المحكمة إلغاء قرار العزل، إلا أن مجلس الدولة قرر – بناءً على طلبات مفوض الدولة (J.F. Thery) إلغاء عقوبة العزل؛ لأنه وجد أن هذه الأخطاء لا تبرر إجراء العزل (Mesurde Revocation) الذي يُعدّ أشد أنواع الجزاءات"[1].

"وفي قضية فينولاي (Vinolay) ألغى مجلس الدولة الفرنسي عقوبة العزل من الخدمة؛ لأنه وجدها غير متناسبة مع الأخطاء المنسوبة للموظف، والمتمثلة في القسوة والشدة في معاملته لمرؤوسيه"[2].

لا أملك – كباحث – إزاء موقف مجلس الدولة الفرنسي بعد قضية ليبون (Lebon) إلا أن أسجل تقديري لهذا الموقف إزاء مراقبته لمبدأ عدم التناسب، ولا شك أن الأحكام التي قمت بسردها، تبين أن مجلس الدولة الفرنسي لم يقف مكتوف الأيدي إزاء غلو الإدارة في توقيع العقوبة التأديبية المبالغ فيها.

وفي هذا المجال يسجل جانب من الفقه القانوني ملاحظتان بخصوص الاتجاه الجديد لمجلس الدولة الفرنسي، وهما:

"1- إن حدود الرقابة الجديدة التي فرضها المجلس على السلطة التقديرية للإدارة والخاصة في حرية اختيارها للعقوبات التأديبية تقف عند حد إلغاء العقوبة إذا ما اقترنت بخطأ ظاهر في تقدير الأفعال المنسوبة للموظف، والتي تشكّل خطأً تأديبياً، وبذلك يترك مجلس الدولة الفرنسي للسلطة التأديبية حرية اختيار العقوبة التأديبية الجديدة المتناسبة مع الخطأ المقترف، بشرط ألا تكون هذه العقوبة هي ذاتها التي سبق له وإن ألغاها.

---

(1) د. سيد محمد سيد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص416.

(2) أشار إليها: د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص241.

2- هناك بُعد آخر لا بد من الإشارة إليه ترتب على صدور حكم ليبون (Lebon)، وهو أن العقوبة التأديبية في هذه القضية لم تصدر من سلطة إدارية، وإنما من المحكمة الإدارية في تولوز، وهذا يفرض علينا أن نبين أن مجلس الدولة الفرنسي عندما ينظر النزاع بوصفه قاضي نقض، لا يمارس أية رقابة على جسامة العقوبة، وإنما هو يترك لقاضي الموضوع حرية التقدير في هذا المجال، طالما كان هذا التقدير غير مؤسس على خطأ مادي أو تشويه في الوقائع، وبهذا التطور الذي بلغته النظرية والاتساع المستمر الذي حققته في مجال النشاط الإداري، فقد أصبح من المستقر لدى الفقه والقضاء في فرنسا بأن عيب الخطأ الظاهر أو الغلط البين أصبح أحد عناصر الحد الأدنى للرقابة التي يمارسها قاضي الإلغاء بالنسبة لكل قرار إداري"[1].

## المطلب الثاني: تطور الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب في مصر

لقد مرّ القضاء الإداري المصري في مجال رقابته على مبدأ عدم التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية في مرحلتين، وسيتم بحثهما بصورة موجزة في فرعين.

### الفرع الأول: المرحلة الأولى لموقف القضاء الإداري في مصر من مبدأ عدم التناسب

عندما تصدى القضاء الإداري لرقابة مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة في مصر، بدأ بالمرحلة الأولى بترك سلطة تقدير جزاء المخالفة التأديبية للإدارة، فملاءمة القرارات التأديبية هي من إطلاقات الإدارة تجري فيها تقديرها بحرية، وبغير معقب عليها من القضاء، لذلك لم تكن تباشر محكمة القضاء الإداري في مصر أي رقابة على خطورة الذنب الإداري، وأهمية الجزاء ما دامت ملاءمة القرار تدخل في نطاق السلطة التقديرية، ولها في هذا المجال قضاء غزير ومطرد، وعلى

---

(1) Note Auby, Sur C.E., MM Boury Nauron، أشار إليه: د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص242، الهامش (54)، ص250.

سبيل المثال ما قضت به حكمها الصادر بجلسة (1957/1/30م) حيث جاء في أسباب هذا الحكم: "إن تقدير مدى تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية التي استوجبت توقيعه، هو مما تستقل به الجهة التي جعل لها القانون الاختصاص بتوقيعه ولا تملك المحكمة، على ما جرى به قضاؤها، التدخل في هذا التقدير، ومرد ذلك إلى أن المخالفات التأديبية غير محددة ولا مقررة بنصوص خاصة تبين أركان كل منها، ولذلك يقع العقاب التأديبي على أعمال تقدر الجهة التأديبية أنها تستحق الجزاء وتقدر تبعاً لذلك مقدار هذا الجزاء في حدود العقوبات الواردة في القانون"[1].

فرقابة القضاء الإداري في هذه المرحلة كانت رقابة قانونية، وليست رقابة موضوعية، حيث يشير البعض[2] أن ذلك هو الحد الذي يجب أن تتوقف عنده رقابة القضاء الإداري، فلا تتعداه إلى تقدير أهمية وشدة الجزاء التأديبي، ومدى تناسبه مع الذنب الإداري المرتكب؛ لأن تقدير ذلك يخرج بوصفه أحد عناصر ملاءمة القرار عن نطاق سلطة القاضي، وباعتبار هذه السلطة من إطلاقات الإدارة المتروكة لتقديرها واقتناعها حسبما تستقر عليه عقيدتها وقد جرت أحكام محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها على أن اختيار العقوبة الملاءمة للجريمة التأديبية مما تترخص فيه جهة الإدارة بغير معقب عليها، فليس لمحكمة القضاء الإداري أن تتعرض لملاءمة مقدار الجزاء، إذ إن ذلك متروك لتقدير الإدارة ما دام يدخل في حدود النصاب القانوني.

إذن في هذه المرحلة لم تبسط محكمة القضاء الإداري في مصر سلطتها في رقابة مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة.

وفي هذه المرحلة سارت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا النهج، بحيث لا يخضع مبدأ التناسب لرقابة هذه المحكمة.

---

[1] أشار إليه: د. سيد محمد سيد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص381.

[2] د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص95.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين، أو القواعد التنظيمية، أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان منوطاً به، أو يقصر في تأديتها مما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه، وهذا الذنب هو سبب القرار التأديبي، فتتجه إرادة الإدارة لإنشاء أثر قانوني في حقه وفي حدود النصاب المقرر، ومتى انتهت الإدارة بحسب فهمها الصحيح للعناصر التي استخلصت منها قيام هذا الذنب، إلى تكوين اقتناعها بأن مسلك الموظف كان معيباً أو أن الفعل الذي أتاه أو التقصير الذي وقع منه كان غير سليم أو مخالفاً لما يقضي القانون أو الواجب اتباعه في هذا الشأن، كانت لها حرية تقدير الخطورة الناجمة من ذلك وتقدير ما يناسبها من جزاء تأديبي دون أن يخضع اقتناعها، أو تقديرها في ذلك لرقابة القضاء الإداري"[(1)].

**الفرع الثاني: المرحلة الثانية لموقف القضاء الإداري في مصر من مبدأ عدم التناسب**

في المرحلة الثانية لموقف القضاء الإداري في مصر من مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة، عدلت المحكمة الإدارية عن قضائها السابق، وأسبغت رقابتها على تناسب الجزاء مع المخالفة، وبدأت ذلك في حكم شهير لها في (1961/11/1م)، والذي قضت فيه: "أنه ولئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء وبغير معقب عليها في ذلك ومناط مشروعية هذه السلطات شأنها في ذلك شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1573 لسنة 2ق جلسة 1957/4/6م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص471.

خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب أو الهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المغرقة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يُعدّ استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً، وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة"[1]، وقد عبّرت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن هذا المعنى في العديد من قراراتها[2].

"وقد علق البعض[3] على هذا الحكم ببعض الملاحظات الهامة، والتي تتمثل في الآتي:

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 563 لسنة 7ق في جلسة 1961/11/11م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص556-560.

(2) انظر: قرار المحكمة رقم 8/1136 تاريخ 1962/12/8م، ورقم 9/255 تاريخ 1964/1/25م، ورقم 9/662 تاريخ 1964/1/4م، ورقم 9/229 تاريخ 1964/12/5م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص321-322.

(3) محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، دراسة مقارنة، مجلة هيئة قضايا الدولة، 1991م، 3(35)، ص97-98، أشار إليه: حبيب المناور، التناسب بين الجزء والمخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص104-105.

1. أن المحكمة الإدارية العليا أرست بهذا الحكم نظريتها الشهيرة في الغلو في تقدير الجزاءات التأديبية، وتتمثل أهميته على صعيد الرقابة القضائية في إطلاق سلطتها في الرقابة على الملاءمة في القرارات التأديبية بالنسبة للعمد والمشايخ وبعض الطلبة، فإن أصالة هذا الحكم تكمن في تعميمه على كل القرارات التأديبية، فلم يُعد الأمر مقصوراً على بعض القرارات – كما فعلت محكمة القضاء الإداري – وإنما أصبح يشمل جميع القرارات التأديبية حين تتسم بعدم الملاءمة الظاهرة بين نوع الجزاء ومقداره، وذلك للحيلولة دون إفلاتها من رقابة الشرعية.

2. إن أصالة هذا الحكم تكمن في حيثياته وما قرره من مبادئ، فقد حرصت المحكمة في مستهل حيثيات حكمها على تأكيد حق السلطات التأديبية في تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء وبغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطات شأنها في ذلك شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، غير أنه لا يغرب عن البال أن المحكمة قد حرصت وفي الوقت ذاته على تأكيد حقها في التصدي لتقدير الجزاء وقيدت سلطة توقيعه بألا يشوب استعمالها غلو فيخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابتها، الأمر الذي يعني أن الغلو في تقدير الجزاء والشرعية أصبحا يتعايشان في صيغة حكم المحكمة الإدارية العليا.

3. استكمالاً من المحكمة لحقها في التصدي لتقدير الجزاء بل وتأكيد لهذا الحق فقد وضعت للغلو معياراً موضوعياً قوامه عدم التناسب الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره.

4. قرر هذا الحكم التخلي عن الاتجاه العام لمجلس الدولة المصري في عدم رقابته على ملاءمة القرارات الإدارية في غير القرارات الماسة بالحريات وبسط رقابته على ملاءمة القرارات التأديبية.

5. أننا لا نتهم بالإسراف في القول إذا قلنا أن حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في (11 نوفمبر 1961م) يُعدّ نقطة انطلاق لبناء قضائي جديد، وأن هذا البناء ما زال في دور الإعداد والتشييد، ولن يكتمل صرحه إلا بامتداد رقابة الغلو إلى ملاءمة سائر القراءات الإدارية".

وفي هذا الشأن يقول الفقيه الدكتور سليمان الطماوي: "أن المحكمة الإدارية العليا بهذا الحكم قد استجابت للنقد وعدلت عن قضائها المستقر"[1].

ولم يستقر القضاء الإداري المصري على هذا المنوال وهذا الاتجاه، فقد خرجت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الاتجاه عدة مرات.

فذهبت إلى "استقلال جهة الإدارة بتقدير التناسب بين الجزاء والمخالفة دون معقب عليها"[2].

ثم عادت المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك وطبقت فكرة التناسب، حيث ذهبت إلى أنه: "أيا ما كان الرأي فيما ثبت في حق المدعى من إخلال هو مجرد إهمال في المحافظة على هذه العهدة أدى إلى فقدها أم أنه اختلاس لهذه العهدة كما تدل على ذلك ظروف الحال، فإنه ليس ثمة عدم تناسب ظاهر أو تفاوت صارخ بين ما ثبت في حق المدعي وبين الجزاء الذي وقع عليه"[3].

ثم ذهبت في حكم آخر إلى أن: "مقتضى عدم التناسب الظاهر بين الجزاء والمخالفة أن تلغي المحكمة القرار ويحق للشركة توقيع الجزاء المناسب"[4].

---

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص702.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 411 بتاريخ 1973/11/10م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص334.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 672 لسنة 16ق جلسة 1973/12/8م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص405.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 396 لسنة 16ق جلسة 1974/6/8م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص418.

ثم خرجت المحكمة الإدارية العليا على قضاء الغلو في حكم أكثر وضوحاً، حيث ذهبت إلى: "أن رقابة القضاء لمشروعية الجزاء التأديبي رقابة قانونية يحدها تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر له بثبوت ارتكاب العامل المخالفة التي جوزي عنها، ولا تمتد هذه الرقابة إلى ملاءمة الجزاء؛ لأن الجهة التي تملك توقيعه تختص في تقدير مدى جسامة الذنب، وما يناسبه من جزاء ما دام في حدود النصاب المقرر لها قانونا"[1].

وقد قرر القضاء الإداري المصري في أحكام المحكمة الإدارية العليا مرة بحقه في الرقابة على مبدأ التناسب، ومرة بترك الأمر للجهة الرئاسية، ومرة بتعديل الجزاء الموقع على الموظف، وأمام هذا التفاوت في الأحكام فقد عرض هذا الأمر على المحكمة الإدارية العليا الفقرة المنصوص عليها في المادة (54) مكرر أن القانون رقم (47) لسنة 1972م المبدل بالقانون رقم (136) لسنة 1984م، وانتهت المحكمة إلى: "أن رقابة المحكمة التأديبية على قرارات السلطات الرئاسية التأديبية تمتد عند إلغائها إلى الفصل في الموضوع بنفسها متى كان صالحاً للفصل فيه، وحينئذ عليها أن توقع الجزاء الذي ترى مناسبته والأمر، كذلك في رقابة المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحكمة التأديبية الصادرة في نطاق هذا الاختصاص"[2].

لقد حسم هذا القضاء مسألة تصدي المحكمة التأديبية في مصر من تلقاء نفسها لما تجده من عدم التناسب أو غلو في الجزاء التأديبي، فعليها توقيع العقوبة المناسبة، واستقرت رقابة الغلو حتى أصبحت رقابة مشروعية على القرار التأديبي، وأصبح تطبيق المحاكم التأديبية أو المحكمة الإدارية العليا المصرية في رقابتها لأحكام المحاكم التأديبية لفكرة التناسب تطبيقاً مطرداً.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا حكمها في الطعن رقم 386 لسنة 19ق جلسة 1977/12/17، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص557.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 235 لسنة 33ق جلسة 1988/4/9م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص558.

وقد لجأ القضاء الإداري المصري – إضافة إلى الرقابة على الغلو – إلى مراقبة تناسب الجزاء مع المخالفة بطرق عدة، ومن بينها التحقق من قيام سبب الجزاء التأديبي بجميع أنواعه، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أنه: "إذا تبين أن الجزاء قد قُدر على أساس ثلاث تهم، ثم لم يقم في حق الموظف سوى بعضها دون البعض الآخر، فإن الجزاء في هذه الحالة لا يقوم على كامل سببه، ويتعين إلغاؤه لإعادة التقدير على أساس استبعاد ما لم يقم على وجه اليقين بحق الموظف، وبما يتناسب بشكل عادل مع ما ثبت بحقه من ذنب، ولو كانت الأفعال المنسوبة له مرتبطة بعضها مع البعض الآخر بشكل لا يقبل التجزئة"[1].

ويلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا في مصر لم تقف عند حد إلغاء القرار التأديبي في حال عدم تناسب الجزاء مع المخالفة، بل إنها اتجهت لتعديل الجزاء لتحقيق هذا التناسب[2].

هذا وقد مدّ القضاء الإداري المصري رقابته على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية، والمخالفة الإدارية بشأن تكييف المخالفة ذاتها ونوعها.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت فيه محكمة القضاء الإداري المصرية من أنه: "متى كان القرار التأديبي المطعون فيه قد قام على أسس مستمدة من عناصر ثابتة في الأوراق تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها، وقد توقع الجزاء على المدعي لأنه تصرف تصرفاً يدعو إلى إثارة الشبهات القوية نحو مسلكه، وهو موظف عمومي، يجب أن ينأى بنفسه عما يكون محلاً للشبهات والظنون، فإن جهة الإدارة تكون قد ترخصت في حدود سلكتها

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 3/906، جلسة 1957/11/9م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص329.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 8/1412، جلسة 1963/1/26، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص335.

التأديبية في تقدير الجزاء الذي رأته مناسباً لما ارتكبه الموظف بلا معقب عليها في هذا الشأن ما دامت لم تخالف القوانين واللوائح، وقدرت الجزاء في الحدود القانونية"[1].

وقضت في حكم آخر في نفس المجال بقولها: "إن ما يزعمه المدعي من أن القرار المطعون فيه مشوب بسوء استعمال السلطة لمجرد أنه كان يكفي جزاء له أن يحكم عليه بالغرامة أسوة بزملائه لا وجه له، ذلك لأن اختيار الجزاء التأديبي المناسب للجرم الذي يرتكبه الموظف أمر تستقل السلطة التأديبية بتقديره ما دام في حدود القانون"[2].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها في هذا المجال بأن: "توقيع عقوبة العزل من الوظيفة على أساس تكييف التهمة المنسوبة للموظف بأنها اختلاس واقتناع السلطة التأديبية بوقوع هذا الاختلاس من الموظف في حين أن التهمة بهذا الوصف يحوطها من الشك ما لا تطمئن معه المحكمة إلى ثبوت توافر نية الاختلاس لديه، وإن كان ما وقع منه من تقصير في أداء واجبات وظيفته ظاهراً لا مرية فيه، وعلى أساس التكييف الصحيح لحقيقة الواقعة المأخوذة عليه، والثابتة قبله بأنها إهمال لا اختلاس، فإن جزاء العزل يكون بعيداً عن التلاؤم مع الذنب الإداري الذي ارتكبه، ومنطوياً على غلو لا يتناسب مع درجة خطورة هذا الذنب"[3].

كذلك قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن: "التناسب بين المخالفة والجزاء التأديبي الذي يوقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها، ومؤدى ذلك أن جسامة العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 196، س1ق، جلسة 1948/1/18م، أشار إليه: د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص159.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 561، س2ق، جلسة 1949/3/31م، أشار إليه: د. سيد محمد سيد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص373.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1413، س8ق، جلسة 1963/1/16م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص544.

يرتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها، بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار بتلك القائمة على عمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة، إذ لا شك أن الأولى أقل جسامة من الثانية، وهذا ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصاً سائغاً من جماع أوراق الموضوع"[1].

كذلك قضت بأنه: "يجب تناسب الجزاء مع الذنب الإداري بأن يكون الجزاء التأديبي عادلاً خالياً من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة"[2].

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية الحديثة جداً ما قضت به أن: "ولئن كانت المخالفة المنسوبة إلى الطاعنة – على النحو والتكييف السابق بيانه – إلا أنه من المقرر أنه يتعين عند توقيع الجزاء التأديبي مراعاة الملائمة والتناسب بين الذنب الإداري والجزاء التأديبي الواجب توقيعه على العامل دون إسراف في التخفيف أو الإفراط في التشديد بما يخرج الجزاء التأديبي عن الهدف والغاية التي تغياها المشرّع واستهدفها من تقريره الجزاءات التأديبية، فإن اتسم الجزاء التأديبي بالغلو والإسراف في التخفيف أو التشديد كان باطلاً.

ومن حيث إن الجزاء المناسب للمخالفة المنسوبة إلى الطاعنة في ضوء الظروف والملابسات التي أحاطت بها – هو خصم شهر من راتبها – نظراً لخلو الأوراق مما يفيد توقيع جزاءات سابقة عليها في مثل أو ما يشبه ما تردت إليه فيه على النحو السالف في حين أن القرار المطعون فيه لم يأخذ بهذا النظر وقضي بمجازاتها بجزاء أشد، فإنه يكون قد خالف صحيح القانون

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 205، س35ق، جلسة 1999/5/19م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص510.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3161، س35ق، جلسة 1992/2/29م، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص333.

وحقيقة الواقع مما يتعين معه الحكم بإلغائه والقضاء مجدداً بمجازاته الطاعنة بخصم شهر من راتبها مع ما يترتب على ذلك من آثار"(1).

من خلال استقراء موقف القضاء الإداري من مبدأ عدم التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، فإن الباحث يقدم الملاحظات الآتية:

1. من اللافت للنظر أن مجلس الدولة المصري كان له فضل السبق في تطبيق نظرية الخطأ الظاهر في أحد مجالات النشاط الإداري، ألا وهو مجال التأديب، فيما أُطلق عليه قضاء الغلو سواء في الشدة أم في اللين، وذلك قبل ظهور البوادر الأولى لهذه النظرية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ولكنه لم يقم بتعميم تطبيقها على سائر مجالات النشاط الإداري الأخرى.
2. أن القضاء الإداري المصري طبق عيب الانحراف في مجال بعينه، وهو الخاص بالتأديب الوظيفي، إلا أنه لم يستعمل مصطلح "الانحراف" أو "التعسف" صراحة، إنما استعاض عنها بتسمية جديدة هي "الغلو" ولذلك سمي قضاءه بقضاء الغلو في مجال تأديب الموظف العام.
3. أن القضاء الإداري المصري قد طبق مبدأ الرقابة على تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية في الجانب السلبي والإيجابي معاً بأن حل نفسه محل سلطة التأديب فقام بإنزال العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة على الموظف المخالف، وهذا بخلاف موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي اكتفى بالجانب السلبي للرقابة على المبدأ المذكور.

## المطلب الثالث: تطور الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب في الأردن

تصدر القرارات التأديبية في الأردن عن السلطات التأديبية الرئاسية، وقد تصدر عن مجالس التأديب(1)، إلا أن النظام التأديبي في الأردن يخلو من محاكم تأديبية حتى الآن، وإذا كان

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدائرة الخامسة، الطعن رقم 12683، س53ق، جلسة 2008/10/11م، منشور عبر الموقع الآتي: adelamer.com/vb/printthread.php?caqa32052=12935، استرجع بتاريخ 2014/1/13.

الاختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية في مصر يختلف تبعاً لاختلاف الجهة مصدرة القرار – إدارية أم قضائية – فالأمر على غير ذلك في النظام التأديبي الأردني، حيث تخضع كافة القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية، والمجالس التأديبية للطعن أمام جهة قضائية واحدة، وهي محكمة العدل العليا الأردنية.

ففي ظل قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992م) يُعدّ الاختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية منعقداً لمحكمة العدل العليا، حيث نصت المادة (4/1/9) من القانون المذكور على أن: "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي: "4– طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية".

وقد أوضحت محكمة العدل العليا "أن عبارة (القرارات النهائية للسلطات التأديبية) تشمل كل قرار يكون تأديبياً في موضوعه، سواء صدر من السلطة الرئاسية، أو من مجالس التأديب بمعناها الخاص، لأن عبارة (السلطات التأديبية) هي من العموم والاتساع، بحيث تشمل كل سلطة أُنيط بها حق اتخاذ إجراء تأديبي مهما كان نوعه،؛ ولأن السلطة الرئاسية هي في الأصل صاحبة الولاية في تأديب الموظفين إلا حيث يقيدها القانون في هذا الشأن بإسناد تلك الولاية إلى مجلس التأديب الخاص"[2].

كما قضت في أحد قراراتها بأنه: "إذا لم يكن القرار الصادر بتوقيع العقوبة نهائياً، كالتوصية أو التنسيب بتوقيع العقوبة، فلا يُعدّ قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا".

[1] د. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص244.

[2] عدل عليا، قرار رقم 55/54، مجلة نقابة المحامين لسنة 1955م، العدد 10، ص562.

كما تختص محكمة العدل العليا بالنظر في طلبات التعويض عن إلغاء القرارات التأديبية، سواء رُفعت بطريق أصلية أو تبعية وذلك بموجب المادة (9/ب) من قانونها رقم (12) لسنة (1992م).

وبعد هذا العرض الموجز، سيبين الباحث موقف قضاء محكمة العدل العليا الأردنية من رقابة التناسب.

يلاحظ الباحث من خلال استقراء أحكام محكمة العدل العليا بشأن التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية أن تطور قضاء المحكمة قد مر بمرحلتين، وسيتم بحثهما بإيجاز في فرعين.

## الفرع الأول: المرحلة الأولى[1]

لم تطبق محكمة العدل العليا مبدأ التناسب في قضائها في القرارات التأديبية المطعون فيها أمامها، بل قررت في الكثير من أحكامها أن لا رقابة لها على تقدير سلطة التأديب لمقدار ونوع العقوبة التأديبية.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا في أحد أحكامها: "... أن تقدير هذه العقوبة الواجب توقيعها على المشتكى عليه متروك للمجلس التأديبي، دون رقابة من محكمة العدل العليا"[2].

وقضت في حكم آخر: "إذا أُحيل الموظف للمجلس التأديبي، ووُجد أنه ارتكب جرم اختلاس مبلغ من الأموال العامة، فإن القرار القاضي بعزله من وظيفته يتفق وأحكام القانون، وذلك لأن المادة (125) من قانون الخدمة المدنية تجيز للمجلس التأديبي توقيع العقوبة التي يراها

[1] تبدأ هذه المرحلة بصدور قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني عام 1953م إلى عام 1985م، انظر: د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص156-157.

[2] تمييز حقوق أردنية رقم 67/57، مجلة النقابة، 1967م، العدد 1، ص565.

ملائمة للذنب الذي يقترفه الموظف، وصلاحية المجلس في إيقاع العقوبة الملائمة هي صلاحية تقديرية يملك بمقتضاها توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (114)، ومن ضمنها عقوبة العزل"[1].

يعلق جانب من الفقه[2] على هذين الحكمين بقوله: "أنهما قاطعا الدلالة على أن محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا لم تراقب ملاءمة الجزاء التأديبي عند الطعن بالقرار التأديبي المعيب بعيب عدم التناسب".

## الفرع الثاني: المرحلة الثانية[3]

وفي مرحلة لاحقة واعتباراً من بعد عام (1985م) أخذت محكمة العدل العليا بتطبيق مبدأ الملاءمة بين الجزاء والمخالفة، واضطردت أحكامها التي تشترط عدم الغلو في الجزاء التأديبي، فالجزاء إما أن يكون متناسباً مع المخالفة ويتحقق بذلك حالة متوازنة، وإلا ينطوي الجزاء على قسوة شديدة أو على إسراف في اللين والشفقة.

ومثال الجزاء الذي ينطوي على المغالاة في القسوة والشدة، مما يجعله غير ملائم للمخالفة، جزاء فصل موظف كعقوبة على غيابه بضع ساعات لا يتجاوز مجموعها اليوم الواحد من أيام الدوام الرسمي.

وتطبيقاً لما سبق، قضت محكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا: "إنه وإن كان للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بلا معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بألا يشوب استعمالها غلو في إيقاع العقوبة، ومن

[1] تمييز حقوق أردنية رقم 69/44، مجلة النقابة، 1969م، العدد 1، ص65.

[2] د. نواف كنعان، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص156.

[3] تبدأ هذه المرحلة بعد عام 1985م، وفي ظلها صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م وتم إلغائه بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، انظر: د. نواف كنعان، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص156-157.

صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب، وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على قسوة شديدة أو الإفراط المسرف في الشفقة، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، ويتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يُعد استخدام سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، وحيث إن درجة خطورة الذنب المسند للمستدعي لا تتناسب مع نوع الجزاء الذي فُرض عليه، فيصبح القرار غير مشروع ويتعين إلغاؤه لهذا السبب"[1].

وقضت في حكم آخر لها: "وحيث إن لمحكمتنا الحق في أن تراقب مقدار العقوبة، وما إذا كانت هذه العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف، فإننا استناداً لذلك نرى أن العقوبة التي فُرضت على المستدعي – وهي عقوبة العزل – لا تتلاءم والذنب الذي نسب إليه، ذلك أن عقوبة العزل من الوظيفة هي عقوبة قاسية لا يجوز تطبيقها إلا إذا كان الذنب الموجه للموظف ذنباً خطيراً يجعل بقاءه في الخدمة مضراً بالمصلحة العامة، وحيث إن الذنب الذي نسب للمستدعي ليس من الخطورة في شيء فإن المحكمة بناءً على ذلك تقرر إلغاء قرار عزل المستدعي المطعون به"[2].

كما أقامت محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا رقابة التكييف للوقائع الموجبة للجزاء التأديبي على التحقق من واقعية، أو عدم واقعية الأسباب التي بُني عليها قرار التأديب، فقد قضت في حكم لها: "إذا كان القرار المطعون به بالاستغناء عن خدمة المستدعي قد صدر في شهر

---

(1) تمييز حقوق أردنية رقم 85/74، مجلة النقابة، لسنة 1986م، العدد 1، ص30.

(2) تمييز حقوق أردنية رقم 86/85، مجلة النقابة، لسنة 1986م، العدد 1، ص608.

تشرين أول (1983م) بسبب عدم الحاجة إلى خدماته، بينما ذكر مساعد رئيس النيابة العامة أن سبب هذا الاستغناء هو إلغاء وظيفته من جدول التشكيلات للسنة المبتدئة في (1984/1/1م)، فيكون القرار بالنسبة لذلك قد بُني على سبب غير واقعي عند صدوره وحقيقاً بالإلغاء"[1].

كما ترجع أهمية تحديد الواقعة الموجبة للعقوبة التأديبية عند تسبيب القرار التأديبي إلى كونها تسهل رقابة التكييف لهذه الواقعة التي يباشرها القضاء التي تقابل ما تتمتع به السلطة التأديبية من حرية التقدير في اختيار العقوبة.

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا في رقابتها على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية بعد صدور قانونها الحالي رقم (12) لسنة (1992م) وفي الكثير من أحكامها، ويورد الباحث عدداً من الأحكام وسيعلق عليها في نهاية سرده لها.

اعتبرت محكمة العدل العليا أن: "عدم التناسب بين الذنب الإداري المقترف والعقوبة المفروضة هو ضرب من ضروب الانحراف في استخدام السلطة، ذلك أن مناط مشروعية السلطة التقديرية المخولة للسلطة التأديبية في تقدير خطورة الذنب الإداري المقترف، وما يناسبه من جزاء لا يشوبها غلو في العقوبة المفروضة، ذلك أن الغلو من العيوب التي تنال من مشروعية القرار، ويشكل ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة"[2].

وفي السياق نفسه تؤكد أنه: "إذا غالت السلطة التأديبية في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة التأديبية، كان ذلك ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة يستوجب الإلغاء"[3].

---

[1] تمييز حقوق أردنية رقم 85/161، مجلة النقابة، لسنة 1986م، العدد 2، ص157.

[2] عدل عليا، قرار رقم 92/166، منشورات مركز عدالة.

[3] عدل عليا، قرار رقم 94/264، منشورات مركز عدالة.

كما قضت محكمة العدل العليا "أما الاحتجاج بأن العقوبة المفروضة على المستدعية تتساوى أو تتماثل مع عقوبة التلبس بالغش، وأنها بالتالي تشكل التفافاً على قرارنا السابق، فذلك يمثل قول غير سليم؛ لأنه وإن ورد المشرع جزاءات متماثلة، إلا أنه ألزم لجنة التأديب إعمالاً لحكم المادة (7) من نظام تأديب الطلبة المتعلق بالتلبس بالغش، وذلك بأن توقع العقوبات الثلاثة المنصوص عليها فيها مجتمعة، خلافاً لعقوبة محاولة الغش في المواد (3، 4، 5) من النظام نفسه الذي أجاز للجنة التأديب أن توقع عقوبة واحدة أو اثنتين أو أكثر، وطالما أن هذه اللجنة اختارت إيقاع عقوبتي إلغاء أربعة مساقات، وفصل من الفصل الدراسي لسنة 94/93، فإنها تكون بذلك قد استخدمت صلاحيتها بما يتفق وصحيح القانون ومقتضياته.

وترى محكمتنا وعلى ما جرى عليه قضاؤها أن الإدارة وفي معرض ممارستها لسلطتها التقديرية تكون بمنجاة من الرقابة القضائية ما لم تكن قد استخدمت سلطتها هذه لتحقيق غرض غير مشروع، وإذ ذاك تكون قد خرجت عن نطاق التقدير المتروك لها[1].

إن الإدارة لا تملك إيقاع العقوبة التأديبية التي قررت محكمة العدل العليا أنها مشوبة بالغلو، فقد قضت محكمة العدل العليا: "نجد أن سبب إلغاء قرار المجلس التأديبي الأسبق هو الغلو في العقوبة، كما تبين للمحكمة في حينه، وأننا نرى أن المجلس التأديبي بعد إلغاء قراره السابق عاد وفرض عقوبة للاستغناء عن الخدمة، وهي عقوبة وإن كانت أدنى من العقوبة الأولى في تدرجها إلا أن من شأنها إقصاء المستدعي عن عمله، وتتمثل بعقوبة العزل من هذه الناحية، وأننا نرى أن العقوبة الجديدة أيضاً بها غلو، ولا تتناسب مع المخالفة المرتكبة خاصة وأن الأمانة قامت بترخيص البناء المخالف وتم تصويب الأمر"[2].

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 94/92، تاريخ 1994/4/23 (غير منشور)، مشاراً إليه لدى: د. محمد العبادي، القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص786-787.

[2] عدل عليا، قرار رقم 1996/226 (منشورات مركز عدالة).

وبشأن التدرج في توقيع العقوبة التأديبية، فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه: "صحيح أن الأصل في تقدير العقوبة التأديبية هو أن يكون على أساس التدرج فيها تبعاً لدرجة المخالفة المقترفة، فإذا كان للإدارة سلطة تقدير خطورة المخالفة وما يناسبها من عقوبة، فإن مناط مشروعية هذه السلطة هو ألا يشوبها غلو، ولا ترى محكمتنا في ضوء ما تنطق به أوراق الملف المبرز ما يثبت وجوده"[1].

وبخصوص مراعاة الخطأ العمدي وغير العمدي الصادر من الموظف المخالف، فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه: "لا ترى المحكمة أن هناك تعسفاً أو إساءة استعمال للسلطة في مساءلة المستدعي، أما القول بأن هناك قسوة بالعقوبة لا تتناسب مع الفعل المسند للمستدعي فإننا – وكما ورد سابقاً – نرى أن تقصير المستدعي وإهماله وعدم قيامه بالإشراف بنفسه وإعادة الكشف على العمل الذي قام به الأفراد الآخرون تتناسب والعقوبة المفروضة"[2].

وبشأن التجريم الكيفي لأفعال الموظفين، واحتمالية إيقاع عقوبات أكبر في حقيقتها من الفعل أو الجرم المرتكب، فقد قضت بأن: "سلطة مجلس الوزراء في إحالة أي موظف أكمل مدة عشرين سنة، والموظفة التي أكملت خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد هي سلطة تقديرية مطلقة، ولا تملك محكمة العدل العليا حق التعقيب على الأدلة، فيجب أن لا يشوب العقوبة الغلو، فإن شابها فيخرج تقدير العقوبة من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"[3].

وبخصوص المحاباة التي يمكن أن تمارسها السلطة التأديبية تجاه بعض الموظفين ابتغاء تحقيق مصالح مختلفة لا يمكن حصرها في أحيان كثيرة، نورد عليها مثالاً في قرار صدر لمحكمة

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 94/92 تاريخ 1994/4/23م (غير منشور)، مشار إليه لدى: د. نواف كنعان، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، مرجع سابق، ص164.

[2] عدل عليا، قرار رقم 96/32، تاريخ 1997/3/30م، منشورات مركز عدالة.

[3] عدل عليا، قرار رقم 2000/43، منشورات مركز عدالة.

العدل العليا جاء فيه: "بأن قرار مجلس الوزراء بإعفاء أمين عام وزارة التخطيط من وظيفته سنداً لتنسيب وزيرة التخطيط التي أخفت حقيقة خلافها مع المستدعي يزعزع قرينة السلامة المفترضة في القرار المطعون فيه ويوجب إلغاءه"(1).

وقضت محكمة العدل العليا في هذا المجال: "أما بالنسبة للعقوبة فإن لمجلس نقابة المحامين الحق في تقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، وبناءً على ذلك فإن منع المستدعي من ممارسة مهنة المحاماة مدة ستة أشهر لا تتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة له، وهو ما نراه يشكل غلو في تطبيق العقوبة مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، مما يستوجب إلغاء قرار مجلس نقابة المحامين من حيث العقوبة فقط"(2).

وقضت أيضاً: "أن تقدير العقوبة التأديبية، وإن كان مجلس التأديب مخولاً بتقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء، إلا أن مناط هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، وحيث إن المخالفة المسلكية تتمثل باستبدال المستدعي وصلي الأمانة اللذين سلّمهما له موكله بشيكات من خصم موكله، وتعهد للخصم بعدم ملاحقته جزائياً، وأسقط حق موكله الشخصي في الدعوى التي أقامها ضد خصم موكله بدون موافقة الموكل، وحيث إن عقوبة منع المستدعي من مزاولة المهنة لمدة ثلاث سنوات لا تتناسب مع المخالفات المسلكية ويشوبها الغلو في تطبيق العقوبة مما يتعين إلغاء القرار من هذه الناحية"(3).

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية الحديثة بشأن رقابتها على مبدأ التناسب ما قضت به بأنه: "إذا ثبت للمجلس التأديبي المشكّل تشكيلاً قانونياً صحيحاً وفق أحكام نظام الخدمة المدنية

(1) عدل عليا، قرار رقم 99/612، منشورات مركز عدالة.

(2) عدل عليا، قرار رقم 1993/198، تاريخ 1993/11/13م، منشورات مركز عدالة.

(3) عدل عليا، قرار رقم 1984/125، تاريخ 1984/1/1م، منشورات مركز عدالة.

أن المستدعي قام بسرقة مبلغ مائة دينار عن مكتب رئيس القسم المالي في مديرية أوقاف جرش، وحيث إن جرم السرقة خلافاً لأحكام المادة (3/406/ج) عقوبات الذي أُدين به المستدعي يعدّ من الأفعال التي ابتغى المشرّع تجنبها خلال ممارسة الوظيفة العامة لكونها تنم عن الإخلال بواجبات الوظيفة وتشكل عيباً مسلكياً يؤدي للإساءة إلى سمعة الوظيفة العامة، وهي من الجرائم المخلّة بالشرف والأخلاق العامة، عملاً بأحكام المادة (1/171/أ) من نظام الخدمة المدنية، أما الادعاء بأن الجريمة المحكوم بها قد شملها قانون العفو العام رقم (15) لسنة 2011م فإن قانون العفو العام وإن كان يزيل حالة الإجرام من أساسها، ويسقط الدعوى الجزائية بما يترتب عليها من عقوبة أصلية أو تبعية فإنه لا يتعدى إلى الجريمة التأديبية، ذلك أن الجريمة التي يرتكبها الموظف في هذه الحالة تُعدّ إخلالاً بواجبات الوظيفة عدا عن أنها خرق للعلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالمرفق العام (الإدارة العامة)، وبما يترتب على هذا الارتباط من التزام بالأمانة والخلق (عدل عليا 2011/339 تاريخ 2012/1/23، عدل عليا 2011/376 تاريخ 2012/2/8، عدل عليا 2012/406 تاريخ 2012/2/21)، وحيث إن المجلس التأديبي مارس صلاحياته المنصوص عليها في المادتين (141، 146) من نظام الخدمة المدنية، واقتنع بارتكاب المستدعي للجرم المسند إليه وأوقع العقوبة التأديبية المناسبة لهذه المخالفة وأن قناعته جاءت مستمدة من بينة لها أصلها الثابت في الأوراق، فإنه لا تعقيب لمحكمة العدل العليا على هذه القناعة ما دام أنها تُعدّ نتيجة سائغة ومقبولة للبينة الواردة في الدعوى التأديبية، كما لا يوجد هناك غلو في العقوبة التأديبية"[1].

كما قضت محكمة العدل العليا بأن: "المستدعي ضده رئيس الجامعة قد أوقع عقوبة تنزيل الراتب ضمن الدرجة الواحدة وبحدود الصلاحية المنصوص عليها في المادة (2/43/أ) من نظام

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 2013/7 (هيئة خماسية) تاريخ 2013/2/28م، منشورات مركز عدالة.

الموظفين الإداريين والفنيين فيكون قراره قد أصاب صحيح القانون وأن العقوبة المفروضة تتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة للمستدعي ولا غلو فيها الأمر الذي يتعين معه رد الدعوى"[1].

كما قضت بأنه: "1. إذا كان الكتاب الصادر عن المستدعى ضده الثاني لا يرقى لاعتباره قراراً إدارياً على اعتبار أن مضمونه مستنداً على قرار المجلس التأديبي (المستدعى ضده الأول) رقم (11) الصادر بتاريخ 2012/9/25م والمتضمن إيقاع عقوبة العزل من الوظيفة بحق المستدعي مما يعني أنه قراراً توكيدياً غير قابل للطعن أمام محكمة العدل العليا، 2. إذا مارس المجلس التأديبي صلاحياته وفقاً لأحكام المادتين (141، 146) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م، ووجد في المخالفات المسلكية التي ارتكبها المستدعي ما يستلزم إدانته وتوقيع العقوبة اللازمة بحقهن وحيث لا يوجد في العقوبة المفروضة بحق المستدعي، وهي عقوبة العزل؛ أي مغالاة في ضوء المخالفات التي ارتكبها"[2].

كما قضت بأنه: "إذا مارس المجلس التأديبي صلاحياته وفقاً لأحكام المادتين (141، 146) من نظام الخدمة المدنية، ووجد في المخالفات المسلكية التي ارتكبها المستدعي ما يستلزم إدانته، وتوقيع العقوبة اللازمة بحقه، وحيث لا ترى محكمة العدل العليا في العقوبة المفروضة بحق المستدعي، وهي عقوبة الاستغناء من خدمته؛ أي مغالاة في ضوء المخالفات التي ارتكبها، فإن أسباب الطعن لا ترد على القرار المطعون فيه وتستوجب الرد"[3].

وقضت أيضاً: "إذا ثبت من خلال استجواب المستدعي تأخره عن دوامه الرسمي دون إذن رسمي، فإن صلاحية إصدار عقوبة الإنذار تقع ضمن صلاحيات المستدعى ضده؛ لأنها دون

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 2006/493، تاريخ 2007/1/16 (برنامج القسطاس القانوني).

عدل عليا، قرار رقم 2011/403، تاريخ 2002/4/25 (برنامج القسطاس القانوني).

[2] عدل عليا، قرار رقم 2012/536 (هيئة خماسية) تاريخ 2013/3/11م، منشورات مركز عدالة.

[3] عدل عليا، قرار رقم 2010/360 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/10/28م، منشورات مركز عدالة.

عقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة سنة، وهو ليس بحاجة إلى أي تنسيب من أي جهة، وحيث إن للإدارة صلاحية في تقدير مدى ملاءمة العقوبة المفروضة للمخالفة المرتكبة، وحيث إن الأصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحاً ما لم يرد دليل على خلاف ذلك، وحيث لم يقدم المستدعي أي بينة من شأنها أن تنال من القرار المشكو منه فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس"[1].

وفي هذا الشأن قضت محكمة العدل العليا بأن: "للمجلس التأديبي الحق بإيقاع العقوبة التي يراها مناسبة إذا إرتكب الموظف إحدى المخالفات المسلكية المنصوص عليها بالقانون طالما أن العقوبة التي تم إيقاعها تتناسب مع المخالفة المرتكبة وضمن الحدود المقررة قانوناً وفقاً لنص المادة (141) من نظام الخدمة المدنية[2].

كما قضت في أحكام حديثة لها بأنه: "يعتبر القرار الصادر عن المجلس التأديبي... المشكل تشكيلاً قانونياً وفق أحكام القانون بإيقاع العقوبة التأديبية وهي عقوبة العزل من الخدمة على المستدعيان صحيحا طالما ثبت أنهما عملا خارج أوقات الدوام الرسمي مما يشكل خرقاً لسلوكيات العمل الوظيفية وطالما أن العقوبة المفروضة تتناسب مع المخالفة المرتكبة فيغدو القرار أصاب صحيح القانون وفقاً لنص المواد (67) و(68) و(141) و(146) من نظام الخدمة المدنية"[3].

يتضح من التطبيقات القضائية السابقة أن رقابة القضاء الإداري الأردني على القرارات التأديبية تنصب على استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في تقرير العقوبة التأديبية الجائز توقيعها عند ارتكاب خطأ تأديبي.

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 2008/623 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/3/3م، منشورات مركز عدالة.

[2] عدل عليا، قرار رقم 2010/497، تاريخ 2011/4/5 (برنامج القسطاس القانوني).

[3] عدل عليا، قرار رقم 2012/390، تاريخ 2013/1/29 (برنامج القسطاس القانوني).
عدل عليا، قرار رقم 2012/498، تاريخ 2013/2/19 (برنامج القسطاس القانوني).
عدل عليا، قرار رقم 2008/45، تاريخ 2008/3/26 (برنامج القسطاس القانوني).

كما يُلحظ أن محكمة العدل العليا قد راعت أثر الخطأ العمدي وغير العمدي للموظف المخالف على مبدأ التناسب، وذلك بمناسبة الطعن بقرار تأديبي بتوقيع عقوبة تنزيل الدرجة لأحد مهندسي الطرق في مؤسسة عالية لتقصيره وإهماله في عملية الصيانة والإصلاح والتأكد من سلامة ودقة الإصلاحات التي تتطلبها السلامة الجوية للطائرات، مما أدى إلى عودة الطائرة محل الإصلاح لأسباب فنية، وكاد أن يؤدي ذلك إلى كارثة لولا تنبه قائد الطائرة إلى جهاز الإنذار بالوقت المناسب.

ويُستفاد من هذا أن المحكمة قدرت أن المخالفة غير عمدية، وأنها تمت نتيجة الإهمال والتقصير في أداء الواجب الفني، ولو أنها قدرت غير ذلك لكانت هذه العقوبة (وهي تنزيل الدرجة) غير متناسبة مع حجم المخالفة التي تُعدّ جسيمة بالنظر للأثر الخطير الذي سيترتب وهو تعريض سلامة الركاب لخطر الموت.

كما يُلحظ على موقف قضاء محكمة العدل العليا الأردنية من مبدأ عدم التناسب في القرار التأديبي مقارنة بالمصري، أن كلا منهما استخدم مصطلحات متعددة، وهو بصدد الرقابة على تقدير العقوبة التأديبية في القرار التأديبي، فهو أحياناً يصف عدم التناسب بعدم المشروعية، أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، وأحياناً أخرى يصفه بعدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء التأديبي ومقداره، وكل ذلك بهدف إثبات عيب الغاية، ولا مجال للخلط بين عيب مخالفة القانون أو عدم المشروعية، ومبدأ عدم التناسب، لأن رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرار التأديبي تنصب على تناسب محل القرار التأديبي وهو الجزاء التأديبي.

## المطلب الرابع: الرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب في قضاء ديوان المظالم السعودي

سيتناول هذا المطلب رقابة القضاء الإداري السعودي على مبدأ عدم التناسب في مجال التأديب، ونظراً لأهمية ديوان المظالم السعودي كجهة قضاء إداري في المملكة العربية السعودية، فإنني سأبحث وبإيجاز التعريف بالديوان، وثم سيتم عرض تطبيقات قضائية بشأن مبدأ عدم التناسب، رغم قلتها، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين.

### الفرع الأول: تطبيقات قضائية بشأن مبدأ عدم التناسب في قضاء ديوان المظالم السعودي

لقد سار قضاء ديوان المظالم السعودي في ظل أحكام نظام تأديب الموظفين السعودي رقم (م/7) تاريخ (1391/2/1هـ – 1970م) على نهج كلٍ من الفرنسي والمصري والأردني، وذلك في تقرير حقه بالرقابة على مدى تناسب العقوبة التأديبية الموقعة بحق الموظف المخالف مع المخالفة التأديبية المرتكبة.

ويستند ديوان المظالم في رقابته على مبدأ التناسب إلى المادة (34) من نظام تأديب الموظفين التي نصت على أن: "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملابسة للمخالفة وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام، ويُعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية أو المالية إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة".

ومن التطبيقات القليلة التي أكد فيها قضاء ديوان المظالم السعودي حقه في مراقبة تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة ما قضى به: "أن مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة هو أحد مبادئ أربعة يقوم عليها الجزاء التأديبي، وهو شرعية الجزاء؛ أي يجب أن يكون من بين الجزاءات

المنصوص عليها على سبيل الحصر في النظام وعدم تعدد الجزاء عن المخالفة الواحدة، وعدم رجعية الجزاء أي لا يترتب أثره إلا من تاريخ توقيعه إلا في حالة واحدة مستثناة بحكم النظام، وهي أن يكون الموظف موقوفاً عن العمل وجوزي بالعزل من الخدمة إذ يرتد أثر العزل عندئذ إلى تاريخ الوقف ثم مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة ومؤداه أن الجزاء يجب أن يكون متناسباً مع المخالفة المرتكبة"[1].

ومن أمثلة القضايا كذلك التي أكد فيها قضاء ديوان المظالم حقه في مراقبة مبدأ التناسب، ما قضى به: "أن الالتزام بالتناسب عند توقيع العقوبة التأديبية مع درجة المخالفة الإدارية لا يعني عدم الجنوح بالشدة مع الموظف المخطئ، وإنما يعني الملاءمة بين المخالفة وبين العقوبة الموقعة عليه على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء السوابق والظروف المخففة والمشددة الملابسة للمخالفة"[2].

وفي حكم آخر لديوان المظالم السعودي قضى بأنه: "وإن كان لجهة التأديب بموجب النظام سلطة تقدير المخالفة الإدارية وما يناسبها من عقوبة، إلا أنه مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها إساءة، والذي من صورها عدم التناسب بين جسامة المخالفة المرتكبة والعقوبة التأديبية"[3].

هذا وقد أكد قضاء ديوان المظالم الأخذ بالظروف الملابسة لإتيان الفعل الذي يشكّل مخالفة إدارية، كما لو ارتكب تنفيذ لأمر أو في ظل حادث فجائي بحيث كان الموظف فاقداً للاختيار.

---

[1] ديوان المظالم، قضية رقم 2999/1/ق/1426هـ – 2005م، مشار إليها لدى: د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دراسة في النظام السعودي، مرجع سابق، ص148.

[2] ديوان المظالم، قضية رقم 55/2/ق 1427هـ – 2006م.

[3] ديوان المظالم، قضية رقم 2279/1/ق/1426هـ – 2005م.

ومن الأمثلة القليلة على ذلك ما قضى به الديوان بأن: "المرض النفسي، وما يصاحبه من نوبات هياج من شأنها أن تحول دون المسؤولية التأديبية للموظف المصاب عما يصدر منه من مخالفات إدارية"[1].

في ضوء ما سبق بيانه، فإن الباحث يخلص إلى القول بأن ديوان المظالم السعودي كجهة قضاء إداري مارس دوره الرقابي في تقرير حقه بالرقابة على التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، إلا أنه لم يحل نفسه محل جهة التأديب في تقدير العقوبة المناسبة مثلما فعل القضاء الإداري المصري – كما رأينا في حينه، وبذا يكون قضاء ديوان المظالم قد سار على نهج القضاء الإداري الفرنسي والأردني بخصوص هذه المسألة، ونرى بأن موقفهما هو الذي يتفق مع المنطق القانوني السليم، وينسجم مع الاعتبارات الإدارية إذ يترك لجهة التأديب سلطة تقدير العقوبة لتأكيد سلطتها على الموظف العام.

## المطلب الخامس: آثار الرقابة على مبدأ عدم التناسب المقارن

من خلال استقراء التطبيقات القضائية التي تتعلق بمبدأ عدم التناسب في القضاء الإداري في كلٍ من: فرنسا، ومصر، والأردن، والسعودية، فقد خلص الباحث إلى عدد من الآثار التي تمثل مبادئ استقر بها القضاء الإداري في هذه الدول بخصوص رقابته على مبدأ عدم التناسب، وهي:

أولاً: استقلال جهة الإدارة بتقدير التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية سواء أكان في جانب الإفراط في توقيع العقوبة على الموظف المخالف (الغلو)، أم في جانب التفريط في توقيعها (التساهل)، ومن ثم فإن أحكام القضاء الإداري في الدول المقارنة في هذه الدراسة أكدت على استقلال جهة التأديب في تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة الإدارية طالما كان

[1] ديوان المظالم، قضية رقم 1/4226/ق 1425هـ – 2004م.

ذلك في حدود سلطتها القانونية بموجب القوانين والأنظمة واللوائح دون خضوع قرارها لرقابة القضاء.

ثانياً: تجاوز نطاق المشروعية، مما يجعل قرار جهة التأديب مخالفاً للقانون، مما يقتضي إلغاءه، ويحق للموظف أيضاً المطالبة بالتعويض وفقاً للقواعد العامة للاختصاص المنصوص عليها في القوانين والأنظمة ذات الصلة بالقضاء الإداري في الدول محل المقارنة، ومرد ذلك أن سلطة جهة التأديب في تقدير العقوبة التأديبية هي سلطة تقديرية، ويجب ألا يشوب استعمالها تلك السلطة غلو، ومن صوره عدم التناسب بين درجة المخالفة المرتكبة وبين نوع العقوبة المفروضة، وهذا يخرج القرار التأديبي من المشروعية إلى عدم المشروعية.

ثالثاً: تدرج العقوبة التأديبية، لأن الأصل في تقدير العقوبة – كما ورد سابقاً – هو التدرج تبعاً لدرجة المخالفة الإدارية، وذلك في حدود العقوبات المقررة حسب الأنظمة واللوائح المتعلقة بالتأديب في الدول محل المقارنة، ومن ثم حتى يتحقق مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية لا بدّ من مراعاة جهة التأديب مبدأ التدرج بما يتناسب مع المخالفة المرتكبة من بساطتها إلى جسامتها وحسب الظروف المحيطة بتلك المخالفة.

والخلاصة من ذلك كله أنه يجب أن يقوم القرار التأديبي على كامل سببه (المخالفة) ومحله (العقوبة)، وإلا تعين إلغاؤه لتعيد جهة التأديب النظر في تقدير العقوبة التأديبية على أساس استبعاد الغلو في التقدير بما يتناسب مع ما قام به الموظف من مخالفة إدارية.

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "إلغاء قرار المجلس التأديبي السابق القاضي بعزل المستدعي من الوظيفة بشأن الغلو في العقوبة ثم عودة المجلس التأديبي...

وفرض عقوبة الاستغناء عن الخدمة وهي عقوبة وإن كانت أدنى من العقوبة الأولى، وهي عقوبة العزل إلا أنها تظل مشوبة بالغلو وغير متناسبة مع المخالفة المرتكبة مما يتعين إلغاءه"[1].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "للمجلس التأديبي إيقاع العقوبة التأديبية المناسبة مع الذنب الإداري المرتكب شريطة ألا يكون قراره مشوباً بعيب الغلو في العقوبة وعدم تناسبها مع الفعل وعدم الفعل وعدم التدرج في العقوبة، وبما أن القرار الطعين مشوب بهذا العيب، مما يتعين إلغاءه"[2].



(1) عدل عليا، قرار رقم 1995/255 تاريخ 1996/1/7 (برنامج القسطاس القانوني).

(2) عدل عليا، قرار رقم 2012/460، تاريخ 2013/2/7 (برنامج القسطاس القانوني).

## الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوعاً في غاية الأهمية النظرية والعملية في نطاق الوظيفة العامة، وذلك أن مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية يحقق مبدأ المشروعية في القرار التأديبي، فهو يُعدّ من أهم مبادئ شرعية الجزاء التأديبي.

وقد تناولت هذه الدراسة رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في تأديب الموظف العام في كل من: فرنسا ومصر والأردن والسعودية.

وفي ختام هذه الدراسة توصل الباحث إلى عدد من النتائج والتوصيات وعلى النحو الآتي:

**أولاً: النتائج:**

1. أن من أهم الضمانات التي تحقق العدالة للموظف والحسم والردع للمرفق العام هو مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية، وقد أوجبت الشريعة الإسلامية مراعاة هذا المبدأ، كما أجمع الفقه والقضاء الإداري على اعتباره أحد أهم المبادئ التي يجب على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية مراعاته.
2. إن موضوع الدراسة هو رقابة القضاء الإداري على التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية، وهذا التناسب يقع بين طرفي نقيض الإفراط، أو الغلو في توقيع عقوبة تأديبية لا تتناسب مع حجم المخالفة التأديبية المرتكبة، والتفريط أو التساهل واللين المبالغ فيه في توقيع عقوبة تأديبية بسيطة لا تتناسب مع جسامة المخالفة التأديبية.
3. تحقيقاً للغاية التي وُجدت من أجلها العقوبة التأديبية وهي ردع الموظف المخطئ، وسعياً للعدالة ومبدأ التناسب، فإنه يجب توازن وتناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة؛ لأن الإخلال بذلك يعني فقدان الثقة بالعدالة الوظيفية والتأديبية، وتكون أمام غلو في تقدير العقوبة أو تعسف في استعمال السلطة، مما يعني أن العقوبة نفسها تصبح قابلة للإلغاء قضاءً، وهنا تفقد

العقوبة أساسها، وللسلطة التأديبية صلاحية اختيار العقوبة التي تكون مناسبة للمخالفة الإدارية من بين العقوبات المنصوص عليها، غير أن هذه السلطة التقديرية المقررة لجهة التأديب مقيدة بمبدأ المشروعية، ويقتضي هذا المبدأ أن يكون الجزاء مناسباً للمخالفة.

4. إن عدم حصر المخالفات الإدارية من شأنه إعطاء سلطة التأديب حرية كبيرة في اعتبار الفعل أو الامتناع مخالفة.

5. إن المشرّع الأردني والمنظم السعودي حسما مسألة الطبيعة القانونية لمبدأ التناسب باعتباره التزاماً قانونياً يوجب على جهة التأديب الالتزام به، وإلا كان قرارها مشوباً بمبدأ عدم التناسب معرضاً للإلغاء.

6. إن الغلو في العقوبة التأديبية من شأنه التأثير على حسن وانتظام سير المرافق العامة، كما أنه يؤثر على تصرفات الموظفين، ويترتب عليه إلغاء القرار التأديبي قضائياً والتعويض عنه بناء على طلب الموظف العام.

7. أن التفريط في توقيع العقوبة التأديبية من شأنه تهاون الموظف واستهتاره في أداء عمله وتكرار المخالفات الإدارية طالما لم تفرض عليه عقوبة تتناسب مع المخالفة المرتكبة.

8. أكدت القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة في التشريع الأردني والنظام السعودي على حق الموظف العام في المطالبة بإلغاء القرار التأديبي والتعويض عنه في حال حمل هذا القرار غلواً في توقيع العقوبة التأديبية.

9. إن القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن قد مر بمرحلتين في الرقابة على مبدأ عدم التناسب، ففي المرحلة الأولى لم يمارس القضاء في هذه الدول دوره الرقابي على هذا المبدأ، وأُعتبر تقدير العقوبة مسألة تستقل بها الإدارة لوحدها دون معقب عليها، وفي المرحلة الثانية أخضع القضاء الإداري مبدأ التناسب لرقابته وسمح لنفسه بإلغاء القرار، وترك تقدير العقوبة

مرة أخرى للسلطة التأديبية المختصة مراعية مبدأ التناسب، مع ملاحظة أن القضاء الإداري المصري قد سمح لنفسه أن يقدر العقوبة بنفسه، وحل محل سلطة التأديب في ذلك، وقد انتقدنا هذا المسلك، وكان يجب عليه أن يكتفي بإلغاء القرار التأديبي ثم يترك تقدير العقوبة لسلطة التأديب.

10. خلص الباحث إلى مبادئ عامة للرقابة القضائية على مبدأ عدم التناسب، تتمثل بالآتي:

أ. تبين أن المجال الأوسع لتطبيق مبدأ التناسب هو القرار التأديبي، حيث تمتد سلطة القاضي الإداري إلى الرقابة على مدى تحقق التناسب بين جسامة المخالفة الإدارية (سبب القرار)، ومحل هذا القرار (العقوبة التأديبية) دون أن يتجاوز حدود وظيفته كقاضي مشروعية.

ب. أن الحكمة من رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب هي التأكد من أن سلطة التأديب، وهي تمارس حريتها في اختيار العقوبة التأديبية لا تتعسف في استعمال هذه السلطة سواء بالإفراط (الغلو)، أم بالتفريط (التساهل واللين).

ج. إن مجلس الدولة الفرنسي طبق نظرية الخطأ الظاهر، أو ما يسمى بالغلط البيّن في مجال التأديب بمناسبة رقابته على مبدأ التناسب للحد من التقديرات السيئة لجهة الإدارة في مجال التأديب، ويُعدّ الحكم في قضية ليبون (Lebon) هو البداية الفعلية لوضع هذه النظرية في التقدير موضع التنفيذ في مجال تأديب الموظف العام.

د. لقد استقر القضاء الإداري في فرنسا، ومصر، والأردن، والسعودية بخصوص الرقابة على القرارات التأديبية، على أن الأفعال أو الأعمال المكونة للمخالفة الإدارية ليست محددة عدداً، كما أنها ليست محددة نوعاً ومردها بوجه عام هو الإخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضاها.

هـ. يجب على جهة التأديب عند قيامها باختيار العقوبة التأديبية أن تراعي الظروف المخففة والمشددة المحيطة بالمخالفة المرتكبة، وفي حدود العقوبات المحددة في النظام التأديبي الذي يحكم الموظف.

**ثانياً: التوصيات:**

1. أدعو المشرّع الأردني بتعديل نص المادة (141/أ/4) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2013 اعتباراً من 2014/1/1 التي عالجت مبدأ التناسب في تقدير العقوبة التأديبية، وأقترح بأن يُضاف إلى النص الحالي العبارة الآتية: "... مع مراعاة السوابق والظروف المخففة والمشددة المحيطة بالمخالفة".
2. أدعو المشرّع الأردني والمنظم السعودي النص صراحةً على أن تراعي سلطة التأديب في تقدير العقوبة العوامل المؤثرة في مبدأ التناسب في القرار التأديبي سواء بتغليظها أو تخفيفها، وهي: مدى دقة وسلامة تكييف المخالفة الإدارية، والظروف والملابسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة، والخطأ العمدي وغير العمدي للموظف المخالف، ومدى إعمال السلطة التأديبية لمبدأ التدرج في اختيار العقوبة من حيث مقدارها، ونوعها، ومدى تقيدها بالعقوبات المنصوص عليها.
3. أدعو المشرّع الأردني وضع نظام تأديبي متكامل خاص بتأديب الموظفين العموميين، مثلما فعل المنظم السعودي بهدف تحقيق الانسجام والمساواة والعدالة في مجال التأديب.
4. إن المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية بحاجة ماسة إلى إنشاء محاكم تأديبية خاصة، كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، بغية الفصل في المنازعات المتعلقة بتأديب الموظفين العموميين، لما لذلك من كفالة لحق التقاضي للموظف المتهم، ونظراً لأن التأديب بطبيعته يدخل في عمل القضاء وأقرب إليه من عمل الإدارة.

# قائمة المصادر والمراجع

**أولاً: القرآن الكريم.**

**ثانياً: كتب اللغة:**

1. ابن منظور، **المعجم الوسيط**، دار صادر، بيروت، لبنان، 2000م.
2. قاموس المعجم الوجيز، إعداد مجمع اللغة العربية، مصر، 1999م.

**ثالثاً: كتب الشريعة الإسلامية:**

1. أحمد سعيد المومني، **قضاء المظالم – القضاء الإداري الإسلامي**، مطابع الجمعية التعاونية، عمان، الأردن، 1991م.
2. عبد الرحمن الصابوني، **المدخل لدراسة التشريع الإسلامي**، ج1، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ط6، (1995–1996م).
3. عبد الكريم زيدان، **المدخل إلى الشريعة الإسلامية**، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، ط1، 1987م.

**رابعاً: الكتب القانونية:**

1. أنور الحمراني. **التأديب في النظام السعودي**، مؤسسة اليمامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2010م.
2. جلال أحمد الأدغم. **التأديب في ضوء محكمتي الطعن – النقض – الإدارية العليا**، دار الكتب القانونية، مصر، ط1، 2009م.
3. حامد محمد أبو طالب. **النظام القضائي في المملكة العربية السعودية**، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط5، 2009م.

4. حمدي القبيلات. **القانون الإداري**، دار وائل، عمان، الأردن، ط1، 2010م.

5. خميس السيد إسماعيل. **موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة المصري**، دار الطباعة الجديدة، القاهرة، مصر، ط1، 1988م.

6. سامي جمال الدين. **الرقابة على أعمال الإدارة**، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1982.

7. سعد الشتيوي. **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008م.

8. سليمان محمد الطماوي. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1984م.

9. سليمان محمد الطماوي. **الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة**، طبعة منقحة ومزيدة، دار الفكر العربي، مصر، 1996م.

10. سليمان محمد الطماوي. **قضاء التأديب: دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979م.

11. عادل الطبطبائي. **الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي**، جامعة الكويت، كلية الحقوق، طبعة ثالثة معدلة، 1998م.

12. عامر إبراهيم الشمري. **العقوبات الوظيفية**، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2009م.

13. عبد الرؤوف هاشم بسيوني. **الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط1، 2008م.

14. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف**

**العام**، دار الكتب القانونية، مصر، 2006م.

15. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. **المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة**، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط1، 2004م.

16. عبد الفتاح بيومي حجازي. **أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب**، دار الكتب القانونية، 2007م.

17. عبد القادر الشيخلي. **النظام القانوني للجزاء التأديبي**، دار الفكر، عمان، الأردن، 1983م.

18. عبد اللطيف بن شديد الحربي. **ضمانات التأديب في الوظيفة العامة: دراسة في النظام السعودي**، دار ابن الجوزي، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط1، 2007م.

19. عزيزة الشريف ومحمد العتيبي. **القانون الإداري (2)، دعوى الإلغاء ودعوى التعويض**، جامعة الكويت، كلية الحقوق، 2004م.

20. علي خطار شطناوي. **القضاء الإداري الأردني**، مطبعة كنعان، إربد، 1995م.

21. عمر الشوبكي. **القضاء الإداري: دراسة مقارنة**، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2001م.

22. عمرو فؤاد أحمد بركات. **السلطة التأديبية: دراسة مقارنة**، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 1979م.

23. فهمي عزت. **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء**، عالم الكتب، القاهرة، مصر، دون سنة نشر.

24. فؤاد العطار. **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1962-1963م.

25. فيصل بن سعود العنزي. **الدعوى التأديبية في النظام السعودي**، دار الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009م.

26. محمد ماهر أبو العينين. **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي**، القاهرة، دون دار نشر، ودون طبعة، ودون سنة نشر.

27. محمد باهي أبو يونس. **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2000م.

28. محمد سيد أحمد محمد. **التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام**، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2008م.

29. محمد فؤاد مهنا العطار. **مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية**، مؤسسة شبان الجامعة، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر.

30. محمد ماجد ياقوت. **شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004م.

31. محمد وليد العبادي. **الموسوعة الإدارية – القضاء الإداري**، ج1، مؤسسة الوراق، الأردن، ط1، 2008م.

32. محمود حافظ. **القضاء الإداري في الأردن**، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ط1، 1987م.

33. منصور إبراهيم العتوم. **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مطبعة الشرق، عمان، الأردن، ط1، 1982م.

34. نواف كنعان. **القضاء الإداري**، دار الثقافة، عمان، الأردن، ط1، 2008م.

35. نوفان العقيل العجارمة. **سلطة تأديب الموظف العام**، دار الثقافة، عمان، الأردن، ط1، 2007م.

**خامساً: الرسائل والأبحاث العلمية:**


1. أمجد جهاد نافع عياش. **ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام – دراسة مقارنة،** رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين 2007م.
2. أكرم محمود الجمعات. **العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية – دراسة مقارنة وتطبيقية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2009م.
3. أنور اكريم جراروة. **حقوق الدفاع المقررة للموظف العام – دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2009م.
4. حبيب أحمد المناور. **التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية.** مجلة جمعية المحامين الكويتية، الكويت، العدد الرابع، 2010م.
5. خليفة سالم الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، بحث منشور عبر الموقع الآتي: wordpress.com، استرجع بتاريخ 2013/12/14م.
6. رجب الإمام عبده يونس. **ضمانات العقوبة التأديبية**، بحث منشور عبر الإنترنت: rglow.foramegtpt.net65−topic، استرجع بتاريخ 2013/12/26.
7. زهير أحمد محمد عطيات. **الجزاء التأديبي للموظف العام وفق أحكام التشريع الأردني – دراسة مقارنة بالتشريع الفرنسي**، بحث مقدم إلى المعهد القضائي الأردني، وزارة العدل، 1994م.
8. سليم سلامة حتاملة. **رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية**، مجلة جرش للبحوث، المجلد العاشر، العدد الثاني، 2006م.

9. ضياء الجابر الأسدي. **مبدأ التناسب بين جسامة الفعل المرتكب والعقوبة الانضباطية**، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، بحث منشور عبر الإنترنت، استرجع بتاريخ 2013/12/26.

10. عادل الطبطبائي. **الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة، العدد الثالث، 1982م.

11. عبد الوهاب بن عوض بن هاذل الحربي. **تأديب القضاة في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، المدنية المنورة، المملكة العربية السعودية، (2009– 2010).

12. علي جمعة محارب. **التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1995م.

13. عمر عبد الرحمن البوريني. **عيب الانحراف بالسلطة**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة 31، 2007م.

14. فواز حميدي العازمي. **ضمانات تأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي – دراسة مقارنة بالقانون الأردني**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2010م.

15. لندة يشوي. **السلطة التقديرية والملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة**، مجلة الحقوق، الكويت، العدد 2، السنة 36، 2010م.

16. محمود خلف الجبوري. **ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية**، مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، العدد الثاني، 1993م.

17. منصور العتوم وبهاء الأحمد. **مبدأ المواجهة أثناء المساءلة التأديبية**، مجلة الحقوق، جامعة عدن – اليمن، العدد العاشر، 2010م.

18. نواف كنعان. **تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الإداري**، مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، العدد السادس، 1992م.

19. نواف كنعان. **رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات الإدارية**، مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، المجلد 15، العدد 2، 1999م.

20. هاني علي الطهراوي. **طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية**، بحث منشور عبر الدليل الإلكتروني للقانون العربي.

**سادساً: أحكام القضاء:**

1. أحكام القضاء الإداري في مصر (محكمة القضاء الإداري، المحكمة الإدارية العليا)، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، تحت إشراف: د. نعيم عطية و أ. حسن الفكهاني، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1994 – 1995م.

2. أحكام محكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، الأردن.

3. أحكام محكمة العدل العليا، منشورات مركز عدالة القانوني.

4. أحكام ديوان المظالم السعودي.

**سابعاً: التشريعات:**

**– التشريعات الأردنية:**

1. الدستور لعام 1952م وتعديلاته لعام 2011م.

2. قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م..

3. قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008م.

4. نظام الخدمة المدنية الملغي رقم (30) لسنة 2007م.

5. نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (82) لسنة 2013م، اعتباراً من 2014/1/1.

- **الأنظمة واللوائح السعودية:**

1. نظام الخدمة المدنية رقم م/49 تاريخ 1397/7/10هـ.

2. نظام تأديب الموظفين رقم م/7 تاريخ 1391/2/1هـ.

3. نظام ديوان المظالم رقم م/51 تاريخ 1402/7/17هـ.

4. اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية رقم (1) تاريخ 1397/7/27هـ.

5. نظام ديوان المظالم الملغي رقم 8759/13/7 تاريخ 1374/9/17هـ.

# Abstract

**Fahed Ismail Al-Isa'a, Control of the Administrative Court on the Principle of Proportionality in the Public Employee Discipline: A Comparative Study. Yarmouk University. 2014 (Supervisor. Prof. Kuryim Khashakish).**

This study highlights the principle of proportionality an important safeguard of guarantees accountability disciplinary surrounded by public servant, and of the principle of proportionality between the disciplinary punishment and violation of administrative, and through the discussion of this principle and its analysis and its applications in the Jordanian legislation and the Saudi regime and the provisions of the Administrative Judiciary Comparative According to approach the descriptive and analytical comparative In order to come up with results and recommendations of the answer to the shortcomings of the legislative - if any - to the Jordanian legislator and regulator in Saudi Arabia.

Among the most important findings of the study that the principle of proportionality is one of the most important principles that must be on the disciplinary authority competent observed the signing of disciplinary punishment under the control of the administrative judiciary; and that the administrative court had settled in France, Egypt, Jordan, and Saudi Arabia on the right to control the proportionality under penalty of cancellation disciplinary decision tinged defect lack of proportionality and compensation as appropriate.

One of the main recommendations: to invite Jordanian legislator and Saudi regulator to reconsider some of the texts related to the principle of proportionality, and legal provisions of this principle more clearly and effectively than it is now.